

MARTYNA WILBRANDT-GOTOWICZ¹

Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych

1. Wprowadzenie

Legalizm postępowania administracyjnego w danej sprawie opiera się m.in. na zapewnieniu możliwości czynnego w nim udziału stronom i podmiotom na prawach strony. Realizacja tej zasady wymaga skutecznych mechanizmów doręczeń pism organu. W dobie postępującej elektronizacji konieczne stało się usprawnienie tego procesu poprzez wprowadzenie doręczeń elektronicznych spełniających standardy usług zaufania, o których mowa w rozporządzeniu eIDAS², przy jednoczesnym zagwarantowaniu dostępności pism w postaci papierowej dla podmiotów niekorzystających ze środków komunikacji elektronicznej³.

Założenia te realizuje ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴, tworząc prawne podstawy nowego systemu doręczeń elektronicznych, oderwanego od dotychczasowych elektronicznych skrzynek podawczych na ePUAP. Ma on mieć powszechny charakter, obejmując szereg procedur prawnych, w tym postępowanie administracyjne, podatkowe, karne, cywilne czy sądownoadministracyjne. Ustawa wprowadza specjalistyczne pojęcia i nowe instytucje, przewidując doręczanie pism przez podmioty

1 Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW – Katedra Postępowania Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73).

3 Por. *Tallinn Declaration on eGovernment*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (dostęp: 5.04.2022 r.).

4 Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.; dalej: u.d.e.

publiczne co do zasady za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, ewentualnie – z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej.

Powołany akt istotnie zmodyfikował również z dniem 5 października 2021 r. przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁵, w tym dotyczące zasady pisemności postępowania. Warto jednak zaznaczyć, iż poszczególne organy administracji zobowiązane zostały do rozpoczęcia stosowania nowych regulacji w różnym czasie, stosownie do rozwiązań przejściowych przewidzianych m.in. w art. 155 u.d.e. Ukształtowanie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych i znowelizowanych nią przepisów kodeksowych może budzić wątpliwości co do potencjalnych sposobów doręczeń w konkretnej sprawie administracyjnej. Celem opracowania jest zatem wyznaczenie, na podstawie analizy regulacji prawnych, pewnych dyrektyw stosowania doręczeń elektronicznych na tle innych sposobów doręczeń, a także próba oceny wprowadzanej transformacji e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym.

2. Założenia nowego systemu doręczeń elektronicznych

2.1. Zasady doręczeń elektronicznych

Znowelizowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego należy interpretować przy uwzględnieniu wykładni systemowej, w tym przede wszystkim przepisów ogólnych zawartych w rozdziale 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Z ich treści wywieść można bowiem pewien katalog zasad, rozumianych jako normy systemu prawa mające szczególne znaczenie dla regulacji doręczeń elektronicznych dokonywanych przez podmioty publiczne w ramach różnych procedur prawnych⁶. Wyróżniłam spośród nich następujące zasady⁷:

1. Zasada domyślnej cyfrowości doręczeń podmiotów publicznych – powszechności stosowania doręczeń elektronicznych korespondencji wymagającej uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru przez podmioty publiczne (por. art. 4 u.d.e.).

Oznacza ona, że podmioty publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.d.e. co do zasady doręczają korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), dalej: k.p.a.

6 Zgodnie bowiem z definicją J. Wróblewskiego „ogólne zasady prawa to normy systemu prawa (lub uznane konsekwencje tych norm), które zostają ocenione jako zasadnicze, to znaczy jako szczególnie ważne dla systemu prawa lub jego części”, J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399.

7 Katalog zasad za M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2021, s. 60–62.

doręczenia elektronicznego. Podmioty te powinny w związku z tym jako standard tworzyć pisma w postaci cyfrowej (choć znowelizowane przepisy bezpośrednio tego elementu nie determinują), a następnie doręczać je w tej postaci adresatowi, chyba że nie korzysta on z adresu do doręczeń elektronicznych w kontaktach z podmiotami publicznymi. Ograniczenia domyślnej cyfrowości podmiotów publicznych powinny wynikać z wyłączeń zastosowania przepisów ustawy *in genere* bądź przepisów o publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usłudze hybrydowej (por. art. 3 i 6 u.d.e.).

2. Zasada kwalifikowanej formy doręczeń elektronicznych – generalnie z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (por. art. 4 ust. 1 u.d.e.).

Doręczenie elektroniczne ma następować z zastosowaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego, która to usługa powinna spełniać standardy właściwe dla usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego z art. 3 pkt 36 rozporządzenia eIDAS. Powinna ona umożliwiać przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniać dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chronić przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany.

3. Zasada pierwszeństwa doręczeń na adres z bazy adresów elektronicznych (por. art. 4 ust. 1 u.d.e.).

Doręczanie z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego obejmuje przekazanie pisma na adres do doręczeń elektronicznych w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.d.e. Nie jest to zwykły adres elektroniczny, lecz adres o kwalifikowanym charakterze, powiązany z usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego bądź z publiczną usługą hybrydową, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług. Przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych regulują kwestie wpisu adresu do doręczeń elektronicznych podmiotów publicznych i niepublicznych do nowego rejestru publicznego, jakim jest prowadzona przez ministra właściwego do spraw informatyzacji baza adresów elektronicznych. Jeśli adres danego podmiotu będzie wpisany do bazy, na ten adres co do zasady w sposób domyślny będzie doręczana korespondencja dla tego podmiotu.

4. Zasada akcesoryjności doręczeń na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję, w przypadku braku adresu podmiotu niepublicznego w bazie adresów elektronicznych (art. 4 ust. 2 u.d.e.).

Posiłkowo korespondencja od podmiotu publicznego doręczana będzie na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji braku wpisania takiego adresu do bazy prowadzonej przez Ministra Cyfryzacji i wymaga uprzedniej

inicjatywy (np. złożenia podania) z wykorzystaniem adresu do doręczeń elektronicznych.

5. Zasada dostępności doręczeń, także w przypadku niemożności doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych bądź w przypadku pozbawienia wolności (art. 5 u.d.e.).

Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu wymaga ustanowienia takich sposobów doręczeń, które będą zapewniały dostęp do korespondencji od podmiotów publicznych także osobom nieposiadającym adresu do doręczeń elektronicznych bądź pozbawionym wolności.

6. Zasada hybrydowości doręczeń, związana z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (art. 5 u.d.e.).

Hybrydowość ta przejawia się w unormowaniu publicznej usługi hybrydowej umożliwiającej wymianę korespondencji między podmiotem publicznym sporządzającym pismo w postaci elektronicznej a osobą fizyczną niekorzystającą z adresu do doręczeń elektronicznych.

7. Zasada komplementarności, równoważności (skutku) doręczeń za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej (pośrednio art. 4 i 5 u.d.e.).

Pod względem skutków prawnych brak jest zróżnicowania doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego bądź publicznej usługi hybrydowej. Przy spełnieniu prawnych wymogów doręczenia odnośnie do wskazanych usług wywołuje ono tożsame konsekwencje np. w zakresie rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia.

8. Zasada potwierdzalności doręczeń w zakresie nadania lub odbioru korespondencji (art. 4 i 5 u.d.e.).

Opisywane mechanizmy doręczeń elektronicznych odnoszą się do korespondencji wymagającej potwierdzenia jej nadania lub odbioru. Ze swej istoty dotyczą zatem dokumentów przesyłanych m.in. w ramach postępowania jurysdykcyjnego w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Dowody wysłania i otrzymania powinny przy tym spełniać wymogi standardu wydanego na podstawie art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej⁸ (por. art. 40 i 41 u.d.e.).

9. Zasada ograniczenia wyłączeń w stosowaniu doręczeń elektronicznych (art. 6 u.d.e.).

Korzystanie przez podmioty publiczne w zakresie stosowania ustawy o doręczeniach elektronicznych z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1797; dalej: u.z.i.e. Zob. standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (dostęp: 5.04.2022).

elektronicznego (odpowiednio publicznej usługi hybrydowej) ma docelowo mieć powszechny charakter. Ewentualne wyjątki powinny na tle konkretnych spraw wynikać z okoliczności wskazanych w art. 6 u.d.e. W praktyce największe znaczenie będzie miało występowanie przepisów odrębnych, przewidujących możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem także innych sposobów niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, gdy nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny⁹.

10. Zasada skuteczności wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych (art. 7 ust. 1 u.d.e.).

W przypadku braku wspomnianych wyżej wyłączeń istotne znaczenie dla sposobu i skutków doręczenia ma reguła wynikająca z art. 7 ust. 1 u.d.e. Wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych jest bowiem równoznaczny z żądaniem doręczania korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres. Utożsamiany jest zatem z wolą powszechnego doręczania danemu podmiotowi korespondencji urzędowej/sądowej na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych.

11. Zasada informowania o skutkach wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych oraz utworzenia adresu do doręczeń powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego (art. 7 ust. 2 u.d.e.).

W związku z daleko idącymi skutkami wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych podmiot występujący o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub wpis adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego do bazy adresów elektronicznych – jest informowany o skutkach prawnych tego wpisu, w tym o prawach i obowiązkach z niego wynikających, a w przypadku wystąpienia o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego – także o zasadach zarządzania skrzynką doręczeń oraz o prawach i obowiązkach posiadacza skrzynki doręczeń.

12. Zasada obligatoryjności posiadania przez podmiot publiczny adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego (art. 8 u.d.e.).

Dla rozpowszechnienia doręczeń elektronicznych konieczne jest w pierwszej kolejności upowszechnienie korzystania ze środków komunikacji elektronicznej przez podmioty publiczne, stąd ustawodawca przewidział wymóg

⁹ Szerzej omówione dalej w kontekście nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

uzyskania przez każdy podmiot publiczny adresu do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych. Adres ten ma być powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

13. Zasada rozszerzonej na podmioty profesjonalne obligatoryjności posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych (art. 9 u.d.e.).

Obowiązkiem uzyskania wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych objęto także niektóre podmioty niepubliczne, które z racji wykonywania konkretnego zawodu (prawniczego) bądź prowadzenia działalności gospodarczej uczestniczą w rutynowej wymianie korespondencji z podmiotami publicznymi, profesjonalnie występując w obrocie prawnym. Do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy zobowiązany jest: adwokat, radca prawny, doradca podatkowy, doradca restrukturyzacyjny, rzecznik patentowy, notariusz, pod warunkiem wykonywania zawodu, jak również radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wykonujący czynności służbowe, a także podmiot niepubliczny wpisany do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz podmiot niepubliczny wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Obowiązek ten ma zaktualizować się co do zasady z dniem określonym w komunikacie wydanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e., a względem przedsiębiorców wpisanych do CEIDG z dniem 1 października 2026 r., przy uwzględnieniu regulacji przejściowych zawartych w art. 151 i 152 u.d.e. Wskazane podmioty profesjonalne mogą przy tym korzystać z publicznej bądź z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (świadczonej przez innego niż operator wyznaczony dostawcę usług zaufania).

14. Zasada fakultatywności posiadania przez podmioty nieprofesjonalne adresu do doręczeń elektronicznych wraz z zasadą ustanawiającą prawo do posiadania takiego adresu przez podmiot nieprofesjonalny (art. 10 u.d.e.).

W odniesieniu do pozostałych podmiotów niepublicznych uzyskanie adresu do doręczeń elektronicznych ma charakter dobrowolny. Każdy obywatel ma prawo jednak złożyć wniosek o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych, przyporządkowanie do niego skrzynki doręczeń i wpisanie adresu powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego do bazy adresów elektronicznych albo o wpisanie do bazy adresu do doręczeń powiązanego z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Stanowi to wyraz swoistej deklaracji cyfrowości w kontaktach z podmiotami publicznymi.

Na tle ustawy o doręczeniach elektronicznych można ponadto wyodrębnić metazasadę, o częściowo postulatycznym charakterze, którą określam jako zasadę **inkluzywności**. Przejawia się ona z jednej strony w powszechności stosowania doręczeń elektronicznych przez podmioty publiczne i dostępności doręczeń dla wszystkich podmiotów (w tym osób niekorzystających z technologii cyfrowych), z drugiej zaś – w kompleksowym, łączącym w całość

uregulowaniu tej materii w ustawie o doręczeniach elektronicznych (w tym w przepisach zmieniających inne akty).

2.2. Podstawowe pojęcia i instytucje doręczeń elektronicznych

W art. 2 u.d.e. zdefiniowano kilka kluczowych z punktu widzenia realizacji obowiązków w zakresie doręczeń elektronicznych pojęć i instytucji prawnych. Istotne rozróżnienie dotyczy zakresu podmiotowego opartego na dychotomicznym podziale na podmioty publiczne i niepubliczne. Definicja zakresowa **podmiotu publicznego** odpowiada przy tym wyliczeniu z art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE¹⁰, implementowanej art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹, uzupełnionemu o komornika sądowego. Niektóre z tych podmiotów podlegają wpisowi do KRS, inne nie. Zasygnalizować przy tym warto niejednorodność rozumienia podmiotu publicznego na gruncie ustawy o doręczeniach elektronicznych z katalogiem podmiotów publicznych zobowiązanych do zarządzania i obsługi incydentów na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹², a także niespójność z zakresem organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a., co może względem konkretnych podmiotów rodzić wątpliwości w kwestii obowiązku posiadania adresu do doręczeń elektronicznych i stosowania przepisów o publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usłudze hybrydowej. **Podmiotami niepublicznymi** są *a contrario* podmioty niebędące podmiotami publicznymi, jak również osoby fizyczne.

Podstawową kategorią przedmiotową jest **adres do doręczeń elektronicznych** zdefiniowany w art. 2 pkt 1 jako adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹³, podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług. Charakteryzuje się on kwalifikowanym charakterem i jednolitą konstrukcją, w odróżnieniu od dotychczasowych adresów na ePUAP.

Z adresem do doręczeń elektronicznych powiązana jest **skrzynka doręczeń** jako narzędzie umożliwiające wysyłanie, odbieranie i przechowywanie danych zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a u.z.i.e. Jest to środek komunikacji elektronicznej umożliwiający wymianę korespondencji w postaci elektronicznej o szerszym charakterze niż elektroniczna skrzynka

10 Dz.Urz. UE L 94, s. 65 ze zm.

11 Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

12 Dz.U. z 2022 r. poz. 1863.

13 Dz.U. z 2022 r. poz. 344; dalej: u.s.u.d.e.

podawcza, zapewnia bowiem wielokierunkową wymianę danych. Narzędzie to jest jednak odnoszone przez ustawodawcę wyłącznie do ram świadczenia przez operatora wyznaczonego publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej.

W odniesieniu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego ustawodawca wyróżnia kwalifikowaną oraz publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. **Kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego** to usługa, o której mowa w art. 3 pkt 37 rozporządzenia eIDAS. W jej ramach udostępnia się adresy do doręczeń elektronicznych. Jest to usługa alternatywna względem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, przeznaczona dla podmiotów niepublicznych (w tym profesjonalnych), świadczona przez kwalifikowanych dostawców usług zaufania innych niż operator wyznaczony. **Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego** została natomiast zdefiniowana poprzez odsłanie do pojęcia usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36 rozporządzenia eIDAS, wraz z doprecyzowaniem jej świadczenia przez operatora wyznaczonego. Pod względem podmiotowym usługą tą objęto doręczanie korespondencji między podmiotami publicznymi oraz między podmiotami publicznymi a podmiotami niepublicznymi. Osobom niekorzystającym z adresów do doręczeń elektronicznych zapewnia się natomiast dostęp do korespondencji poprzez **publiczną usługę hybrydową**, stanowiącą usługę pocztową, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁴, świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny. Publiczna usługa hybrydowa polega na przekształceniu dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata. Przekształcenie to ma odbywać się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi.

Powyższe terminy pojawiają się także w znowelizowanych ustawą o doręczeniach elektronicznych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

3. Zmiana w zakresie doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym w następstwie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego od 5 października 2021 r.

3.1. Nowe ujęcie zasady pisemności

W art. 61 u.d.e. określono modyfikacje w treści Kodeksu postępowania administracyjnego. Część z nich ma charakter porządkujący, terminologiczny.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.; dalej: pr. poczt.

Inne dotyczą wprost rodzajów doręczeń stosowanych w postępowaniu administracyjnym. Szczególnie istotne, wykraczające poza materię doręczeń, znaczenie ma natomiast nowelizacja art. 14 k.p.a. (uchylono dotychczasowy § 1, dodając §1a–1d). W miejsce regulacji odnoszącej się uprzednio do załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej, jako dwóch równoważnych form czynności administracyjnych¹⁶, wprowadzono postanowienie, że sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono przy tym, iż uprzednia regulacja zdezaktualizowała się, a przede wszystkim przeciwstawiano w niej dwa różne klasyfikacyjnie pojęcia, które w związku z tym nie mogą być porównywane. „Forma pisemna” odnosi się bowiem do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a „forma dokumentu elektronicznego” do sposobu utrwalenia treści¹⁷. Zwroty zawierające alternatywę: na piśmie i na informatycznym nośniku (ze względu na to, że pismo może być utrwalone zarówno na nośniku papierowym, jak i informatycznym), jak również odnoszące się do papierowej formy zamiast postaci, uznawano za niepoprawne również w doktrynie¹⁸, co przez długi czas nie miało jednak wpływu na praktykę prawodawczą. Analizowany przepis tę tendencję zmienia, na nowo umocowując zasadę pisemności w postępowaniu administracyjnym, co należy ocenić pozytywnie.

Przejawia się ona w wymogu co do zasady (z uwzględnieniem art. 14 § 2 k.p.a.) **prowadzenia i załatwienia sprawy na piśmie, utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej**. Pojęcie pisma jest łączone z wszelkiego rodzaju dokumentami wydawanymi pisemnie, w tym wezwaniami, zawiadomieniami decyzjami, postanowieniami i innymi dokumentami, z którymi powinna być zapoznawana strona¹⁹. Ma ono jednak węższe znaczenie niż pojęcie dokumentu, obejmującego w szerokim rozumieniu także inne niż za pomocą znaków pisma sposoby wyrażania informacji (np. fotograficznie,

15 Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.; dalej: u.i.d.p.

16 Zob. M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 88.

17 Uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, Sejm IX kadencji, druk nr 239, s. 90, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=239> (dostęp: 3.11.2022).

18 Zob. np. G. Szpor, *Lex Informatica – problemy słownika* [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, J. Gołaczyński (red.), Warszawa 2010, s. 194; K. Wojsyk, *E-Podręcznik. E-usługi publiczne*, hasło: postać dokumentu, <https://epodrecznik.mc.gov.pl> (dostęp: 5.04.2022 r.).

19 Por. R. Orzechowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 133; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 299.

audiowizualnie). Taką samą papierową bądź elektroniczną postać utrwalenia mogą przyjmować również pisma kierowane do organu (art. 14 § 1d k.p.a.).

Analizowany przepis w swej zmodyfikowanej formie określa również ogólnie dla postępowania administracyjnego sposób opatrzenia pisma podpisem. Pisma utrwalone w postaci papierowej zawierają własnoręczny podpis. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się natomiast kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Odpowiednio ma to zastosowanie także do podań kierowanych do organu administracji. W związku z powyższym, wobec nakreślonej w art. 14 k.p.a. klauzuli ogólnej związanej z uwierzytelnianiem wystawcy pisma, część regulacji kodeksowych w odniesieniu do wymogów pism stała się zbędna (np. art. 33 § 2a k.p.a. dotyczący pełnomocnictwa).

Wyrażenie „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie” powinno być interpretowane w ten sposób, iż pisemny charakter dotyczy nie tylko sposobu załatwienia sprawy, ale także czynności składających się na jej prowadzenie, czyli ogółu czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym sporządzania protokołów, adnotacji, prowadzenia akt sprawy, które mogą być utrwalane w postaci papierowej bądź elektronicznej²⁰. Ponadto zakres tej zasady nie został ograniczony wyłącznie do postępowania jurysdykcyjnego²¹. W tym kontekście można opowiedzieć się za szerokim rozumieniem sprawy administracyjnej. Należy uwzględnić także treść art. 14 § 2 k.p.a., który nie podlegał zmianie, a przewiduje, iż sprawy mogą być załatwiane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5u.ś.u.d.e. lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Wówczas treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada pisemności opiera się w aktualnym brzmieniu na równorzędności skutków prowadzenia i załatwienia sprawy w postaci papierowej bądź elektronicznej. W ramach komentowanego przepisu nie nadaje się pierwszeństwa żadnej z postaci pisemnego prowadzenia i załatwiania spraw. Nie wprowadza się w szczególności domniemania na rzecz załatwiania spraw na piśmie w postaci elektronicznej. Wydaje się jednak, że za postacią elektroniczną powinno przemawiać zaktualizowanie się obowiązku stosowania przez dany organ administracji przepisów o publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego bądź publicznej usłudze hybrydowej stosownie do harmonogramu określonego w art. 155 u.d.e.

20 Na uchybienia uprzednich regulacji dotyczące pominięcia elektronicznej postaci np. protokołów czy adnotacji wskazywano w doktrynie. Zob. np. M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9, s. 33.

21 Szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] *Doręczenia elektroniczne...*, s. 436–438.

Nowością jest regulacja art. 14 § 1b k.p.a., zgodnie z którą **sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej** (bez konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej). Pojęcie pisma generowanego automatycznie nie zostało zdefiniowane. Jest to jednak szczególny rodzaj pisma w postaci elektronicznej. Wydaje się, że można tym terminem obejmować te z dokumentów w postaci elektronicznej, które powstają bez bezpośredniego udziału bądź z minimalnym udziałem człowieka w wytworzeniu treści danego dokumentu i są następstwem pobrania i odpowiedniego zestawienia danych przez system teleinformatyczny, w szczególności w oparciu o dane zawarte w publicznych rejestrach bądź podane przez wnioskodawcę²². W związku z tym powstają wątpliwości, czy zakresem zastosowania art. 14 § 1b k.p.a. można obejmować również załatwianie spraw w formie decyzji administracyjnej. W literaturze wskazywano bowiem dotychczas, że w Kodeksie postępowania administracyjnego „nie dopuszcza się systemów automatyzacji rozstrzygnięć, a co z tym związane nie występuje podstawa prawna do automatycznego wydawania aktów administracyjnych”²³. Nowe brzmienie przepisu nie rozwiewa wszystkich tych wątpliwości.

W art. 14 § 1c k.p.a. zawarto ponadto *explicite* możliwość załatwiania spraw z wykorzystaniem **usług online** udostępnianych przez organy administracji publicznej, w ramach których weryfikacja tożsamości wnioskodawcy następuje także w innej formie niż z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego, podpisu osobistego czy kwalifikowanej pieczęci elektronicznej, tj. po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 u.i.d.p. Zastosowanie tego typu usług najczęściej będzie powiązane jednocześnie z automatycznym generowaniem pism (np. wniosków, poświadczeń, zaświadczeń), o którym mowa w art. 14 § 1b k.p.a.

Modyfikacja art. 14 k.p.a. ma istotne znaczenie dla postrzegania jednej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, jaką jest zasada pisemności, daleko wykraczając poza materię *stricte* techniczną związaną z doręczeniami. Koryguje stosowaną dotychczas terminologię, która wpływa na modyfikację także innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i odejście od rozróżniania formy pisemnej i formy dokumentu elektronicznego na rzecz papierowej bądź elektronicznej postaci utrwalenia pisma. W sposób ogólny dla wszystkich procedur, do których stosuje się przepisy kodeksowe reguluje wymogi związane z opatrzeniem pisma stosownym podpisem (bądź pieczęcią). Otwiera jednocześnie postępowanie administracyjne na załatwianie spraw przy użyciu pism generowanych automatycznie, choć

22 Ibidem, s. 440.

23 G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 232.

brak jest wyraźnego doprecyzowania dopuszczalnego zakresu tej praktyki. Istotną rolę w tym wymiarze będą odgrywały przepisy szczególne.

3.2. Dyrektywy w zakresie sposobu doręczeń

Wśród zmian Kodeksu postępowania administracyjnego, które weszły w życie 5 października 2021 r. najważniejsze znaczenie w odniesieniu do rodzajów doręczeń ma modyfikacja art. 39 i 391 k.p.a. Ustanawiają one pewien zespół dyrektyw odnoszących się do zastosowania w postępowaniu administracyjnym w danej sprawie określonego sposobu bądź sposobów doręczeń.

W pierwszej kolejności pismo może zostać doręczone przez pracownika organu w siedzibie organu bezpośrednio do rąk jego adresata. Jeżeli w danej sprawie taka okoliczność nie występuje, pisma doręcza się, stosownie do znowelizowanej treści art. 39 § 1 k.p.a., na adres do doręczeń elektronicznych adresata. Następuje to z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. W art. 391 k.p.a. określono, że w takim przypadku, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na:

- 1) adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów 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.

Powyższa regulacja nie jest w pełni spójna z art. 4 u.d.e. i może budzić wątpliwości co do adresu do doręczeń pełnomocnika, skoro w przypadku profesjonalnych pełnomocników istnieje wymóg wpisania adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z wykonywaniem czynności zawodowych do bazy adresów elektronicznych. Wydaje się, że literalna treść tego przepisu uwzględnia możliwość wskazania w podaniu adresu do doręczeń pełnomocnika innego niż adres do doręczeń wpisany do bazy.

Przy niemożności doręczenia w siedzibie organu bądź na adres do doręczeń elektronicznych organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem **publicznej usługi hybrydowej**, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.d.e., bądź **przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy**. Niemożność doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych wystąpi, gdy brak jest adresu do doręczeń elektronicznych przyporządkowanego adresatowi pisma w bazie, przy jednoczesnym niewniesieniu podania z adresu do doręczeń elektronicznych (zarówno gdy strona nie wniosła podania, bo postępowanie zostało wszczęte z urzędu, jak i w przypadku podania wniesionego w postaci papierowej). Artykuł 39 § 2 k.p.a. ma charakter przepisu odrębnego,

przewidującego możliwość dokonywania przez organ doręczeń z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, o czym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. W świetle powołanego przepisu zastosowanie takiego innego sposobu doręczenia (mimo dostępności publicznej usługi hybrydowej) wydaje się zasadne, jeżeli nadawca w konkretnych okolicznościach uzna go za bardziej efektywny niż ten z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. Organ może nie skorzystać jednak z publicznej usługi hybrydowej zawsze wtedy, gdy możliwe jest doręczenie w siedzibie organu oraz w okolicznościach wskazanych w art. 39 § 4 u.d.e. (por. także art. 393 k.p.a.).

Natomiast w przypadku braku możliwości doręczenia za pośrednictwem publicznej usługi hybrydowej, organ administracji publicznej doręcza pisma alternatywnie: przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 pr. poczt., albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 § 3 k.p.a.). Powyższe sposoby doręczenia mogą być stosowane także w przypadku doręczenia decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny (art. 39 § 4 k.p.a.). Nie ma zatem w tych przypadkach konieczności korzystania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego bądź publicznej usługi hybrydowej.

Przedstawione regulacje przynajmniej w teorii akcentują wagę nowych sposobów doręczeń elektronicznych – z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego bądź publicznej usługi hybrydowej. W praktyce wdrażanie tych rozwiązań w konkretnych sprawach może nastręczać wiele trudności. Część z przyczyn takiego stanu rzeczy ma charakter *stricte* prawny. Wśród nich należy wymienić m.in. instytucję tzw. odwróconej cyfryzacji z art. 393 k.p.a., rozłożenie w czasie obowiązku stosowania nowych usług stosownie do treści art. 155 u.d.e. czy ograniczenia bądź wyłączenia stosowania e-doręczeń w przepisach szczególnych.

Artykuł 393 k.p.a. został wprowadzony do Kodeksu postępowania administracyjnego z dniem 18 kwietnia 2020 r. ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁴. Umożliwił wywołanie skutku doręczenia poprzez **doręczenie wydruku** uzyskanego z systemu teleinformatycznego odzwierciedlającego treść pisma wydanego przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu takiego systemu, które zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną

24 Dz.U. z 2022 r. poz. 376.

albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Uznano, że stanowi on odmienny od dotychczasowej tendencji informatyzacji kolejnych czynności w postępowaniu administracyjnym i zależy od uznania organu proces przeniesienia na nośnik papierowy pism z systemu informatycznego organu, stworzonych w wyniku cyfrowego wydawania i podpisywania dokumentów elektronicznych²⁵. Przepis ten został uproszczony ustawą o doręczeniach elektronicznych. W znowelizowanym brzmieniu 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, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść pisma. Ustawodawca nie określił żadnych dodatkowych wymogów zastosowania tego przepisu, co może prowadzić do jego powszechnego stosowania przez organy administracji zamiast publicznej usługi hybrydowej.

Mimo że omawiane regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązują od 5 października 2021 r., przewidziano okres przejściowy we wdrażaniu nowych sposobów e-doręczeń. W art. 155 u.d.e. pierwotnie zawarto bowiem harmonogram, zgodnie z którym poszczególne podmioty publiczne kolejno zostają zobowiązane do stosowania przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej. Przykładowo organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy, jak również inne organy władzy publicznej, w tym organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Narodowy Fundusz Zdrowia, miały stosować nowe regulacje od 5 lipca 2022 r. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne, jak również samorządowe zakłady budżetowe miały być obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego od 1 stycznia 2024 r., a w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej dopiero od 1 października 2029 r. Regulacje w tym przedmiocie zostały jednak zmodyfikowane z dniem 27 maja 2022 r. ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych²⁶ poprzez

25 Zob. G. Sibiga, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18, s. 957 i n.

26 Dz.U. poz. 1002.

uzależnienie zaktualizowania się obowiązku stosowania nowych doręczeń od wydania komunikatu w tej sprawie przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e.

Specyficzne wyłączenia stosowania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej o podmiotowym bądź przedmiotowym charakterze zawarto natomiast w niektórych przepisach szczególnych. Przykładowo, zgodnie z art. 3a dodanym do ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁷, obowiązku doręczenia korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo publicznej usługi hybrydowej, nie stosuje się w sprawach osobowych funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy Policji oraz jeżeli doręczenie korespondencji przy wykorzystaniu tych usług mogłoby istotnie utrudniać lub uniemożliwić realizację zadań Policji²⁸.

Należy również zasygnalizować zmianę treści art. 39 § 1 k.p.a. z dniem 7 lipca 2022 r. ustawą z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową²⁹, która wprowadziła alternatywną możliwość doręczania pism przez organ także na konto w systemie teleinformatycznym organu, co stanowi wyłom w stosowaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Wydaje się zatem, iż mimo ustanowienia przez ustawę o doręczeniach elektronicznych ram dla domyślnej cyfrowości działalności podmiotów publicznych, organy administracji korzystają z pewnej swobody w doborze sposobów doręczeń w konkretnej sprawie. Powinny w tej mierze kierować się zasadą legalizmu, efektywności doręczeń, jak i najpełniejszego urzeczywistniania zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady czynnego udziału strony w postępowaniu czy zasady szybkości. Wątpliwości na tym tle wywołuje jednak harmonogram wdrażania nowych rozwiązań oraz wyłączenia wynikające z przepisów kodeksowych i innych ustaw.

4. Podsumowanie

W konkluzji warto podkreślić, że ustawą o doręczeniach elektronicznych (modyfikującą również Kodeks postępowania administracyjnego) dokonano istotnej zmiany systemu doręczeń elektronicznych w Polsce, w tym w postępowaniu administracyjnym. Został on oparty na nowych, kompleksowych rozwiązaniach prawnych, związanych z takimi kategoriami normatywnymi,

27 Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.

28 Por. także np. art. 2a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061 ze zm.); art. 10a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r. poz. 557 ze zm.); art. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900).

29 Dz.U. poz. 1301.

jak adres do doręczeń elektronicznych, baza adresów elektronicznych, publiczna bądź kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego czy publiczna usługa hybrydowa. Reformie przyświecają ambitne założenia o inkluzywności doręczeń elektronicznych i dostępności korespondencji w ramach publicznej usługi hybrydowej dla podmiotów niekorzystających ze środków komunikacji elektronicznej. Wdrożenie nowego systemu stanowi jednak olbrzymie wyzwanie, stąd proces transformacji częściowo rozłożono w czasie.

W odniesieniu do zmian sposobów doręczeń w postępowaniu administracyjnym, warto wskazać, że znowelizowane ustawą o doręczeniach elektronicznych przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego powinny być interpretowane z uwzględnieniem dyrektyw wykładni celowościowej i systemowej, w tym przy wzięciu pod uwagę zasad doręczeń elektronicznych rekonstruowanych z przepisów ogólnych ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. W opracowaniu zasygnalizowano bowiem występowanie pewnych wątpliwości co do spójności tych regulacji (np. w odniesieniu do zaliczania niektórych organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym do podmiotów publicznych czy doręczania pism na adres do doręczeń pełnomocnika wskazany w podaniu w przypadku obowiązku posiadania przez niego adresu do doręczeń w bazie adresów elektronicznych). Część z regulacji kodeksowych, jak i innych ustaw ma charakter szczególnie względem ustawy o doręczeniach elektronicznych, dostosowując np. dyrektywy wyboru sposobu doręczeń w konkretnej sprawie do specyfiki danego postępowania. Na tym tle może pojawić się jednak wątpliwość co do potencjalnej konkurencyjności publicznej usługi hybrydowej i sposobu doręczania wydruków pism sporządzonych przez organ prowadzący postępowanie, o którym mowa w art. 393 k.p.a., czy też publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i doręczenia na konto w systemie teleinformatycznym. Mimo problemów, które mogą pojawić się w praktyce wdrażania regulacji w zakresie doręczeń elektronicznych, wydaje się, że nowy system e-doręczeń powinien istotnie przyczynić się do wzmocnienia procesów cyfryzacji działalności administracji publicznej.

Bibliografia

- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2021.
- Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Orzechowski R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.

- Sibiga G., „*Odwrócona cyfryzacja*” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18.
- Szpor G., *Lex Informatica – problemy słownika* [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, J. Gołaczyński (red.), Warszawa 2010.
- Wojsyk K., *E-Podręcznik. E-usługi publiczne*, <https://epodrecznik.mc.gov.pl> (dostęp: 5.04.2022 r.).
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

Akty prawne i dokumenty

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz. UE L 94, s. 65 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.Urz. UE L 257, s. 73.
- Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2022 r. poz. 1061 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2022 r. poz. 557 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. z 2022 r. poz. 344.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 1900.
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 1863.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 376.
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych, Dz.U. poz. 1002.

Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową, Dz.U. poz. 1301.

Tallinn Declaration on eGovernment, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (dostęp: 5.04.2022 r.

Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (dostęp: 5.04.2022).

Uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, Sejm IX kadencji, druk nr 239, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=239> (dostęp: 3.11.2022).

Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza zmian doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym dokonana w następstwie wejścia w życie z dniem 5 października 2021 r. większości przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, w tym nowelizujących przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawiono założenia nowego systemu e-doręczeń, wskazując na zasady doręczeń elektronicznych oraz podstawowe pojęcia i instytucje wprowadzane przez ustawodawcę (adres do doręczeń elektronicznych, skrzynka doręczeń, publiczna i kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publiczna usługa hybrydowa, podmioty publiczne i niepubliczne). Następnie omówiono zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazując w szczególności na nowe ujęcie zasady pisemności oraz dyrektywy w zakresie sposobu doręczeń. W podsumowaniu przedstawiono ocenę wprowadzanej transformacji e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym.

Słowa kluczowe: doręczenia elektroniczne, publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego, kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publiczna usługa hybrydowa, postępowanie administracyjne

Transformation of e-delivery in administrative proceedings – comments on the Act of November 18, 2020 on electronic deliveries

Abstract

The subject of the study is an analysis of changes to electronic deliveries in administrative proceedings made following the entry into force on 5 October 2021 of most of the provisions of the Act of November 18, 2020 on electronic deliveries, including amendments to the Code of Administrative Procedure. The assumptions of the new e-delivery system were presented, indicating the principles of electronic delivery as well as the basic concepts and institutions introduced by the legislator (electronic delivery address, delivery box,

public and qualified electronic registered delivery service, public hybrid service, public and non-public entities). Then, the changes to the Code of Administrative Procedure were discussed, pointing in particular to the new approach to the principle of writing and the directive regarding the method of delivery service. The summary presents the evaluation of the introduced transformation of e-delivery in administrative proceedings.

Keywords: delivery service, public electronic registered delivery service, qualified electronic registered delivery service, public hybrid service, administrative proceedings