

## **Wnoszenie i doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w e-Urzędzie**

**Abstrakt:** Minione 15 lat funkcjonowania administracji publicznej to nie tylko okres praktycznego stosowania jej terytorialnych i ustrojowych uwarunkowań wynikających z reform 1998 roku, ale też okres, w którym wprowadzane są nowe technologie związane z komunikacją. Artykuł poświęcony jest opisowi kolejnych etapów wprowadzania komunikacji elektronicznej do codziennego funkcjonowania urzędów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej, łącznie z koncepcją e-Urzędu. Przedmiotem analizy jest także dostosowanie przepisów proceduralno-prawnych do zastosowania komunikacji elektronicznej.

**Słowa kluczowe:** informatyzacja, komunikacja elektroniczna, elektroniczna platforma usług administracji publicznej, instrukcja kancelaryjna, poczta elektroniczna, dokument elektroniczny, podpis elektroniczny, system teleinformatyczny

### **1. Wprowadzenie**

Zastosowanie nowych technologii w administracji publicznej stało się przedmiotem zainteresowania prawodawcy w latach 90. ubiegłego wieku<sup>1</sup>. Początki prób informatyzacji przynosiły jednak niezadowolające efekty, gdyż większość przyjmowanych wtedy aktów było ze sobą nieskoordynowanych<sup>2</sup>. Najlepszym przykładem rozwiązania nieprzemyślanego było wprowadzenie rozporządzeń z 1998 r. do ustaw samorządowych w zakresie instrukcji kancelaryjnych, które przewidywały, że w urzędach administracji samorządowej z Internetu należy korzystać wyłącznie z wydzielonych i niepodłączonych do wewnętrznej sieci informatycznej urzędu stanowisk komputerowych – co ciekawe, przepisy te obowiązywały do 1 stycznia 2011 r.<sup>3</sup> Warto jednak podkreślić, że to właśnie ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> była pierwszą regulacją kodeksową, która regulując sposób postępowania przed organami władzy publicznej, umożliwiła wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej<sup>5</sup>.

Przez ostatnie 15 lat byliśmy świadkami wielu zmian w administracji publicznej, szczególnie w administracji samorządowej, na rzecz zwiększenia dostępu obywateli do

---

<sup>1</sup> Zob. G. Sibiga, *Przepisy o informatyzacji w Polsce*, [w:] *ePUAP w praktyce*, IT w Administracji, Centrum Projektów Informatycznych, MSWIA, Wrocław 2011, s. 19.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 19

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 19

<sup>4</sup> Dz. U z 2013, poz. 267, dalej: k.p.a.

<sup>5</sup> Zob. S. Kotecka, *E-Government & E-Justice*, [w:] *Technologia informacyjna dla prawników. Cz. 1, Podstawy prawa komunikacji elektronicznej*, Biblioteka Cyfrowa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011, s. 56.

usług publicznych. Ciągłe postępujący rozwój nowych technologii wymusza informatyzację wielu dziedzin życia społecznego, dotyczy to także działalności organów administracji samorządu województwa, które zostały powołane w celu realizacji zadań publicznych. To właśnie w ramach samorządu regionalnego informatyzacja może być wykorzystana na wielu różnych płaszczyznach i w wielu różnych sprawach, które bezpośrednio dotyczą obywateli.

Wpływ techniki na obszar wykonywania zadań publicznych powoduje, że w działalności samorządu coraz większe znaczenie odgrywają informacje w formie elektronicznej, które łatwiej uzyskać, przesłać i gromadzić. Dlatego też, jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych do k.p.a., która miała na celu usprawnienie kontaktu na linii obywatel–urząd, było umożliwienie wnoszenia i doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a więc w postaci dokumentu elektronicznego.

## 2. Regulacje prawne

Można przyjąć, że właściwa informatyzacja postępowania administracyjnego rozpoczęła się 1 lipca 2012 r., w momencie utworzenia nowego działu administracji rządowej o nazwie „informatyzacja”. Podstawą do funkcjonowania nowo powstałego działu był art. 12a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>6</sup>. Wśród spraw objętych jego działalnością we wskazanym artykule w pkt. 4 zostały wymienione „informatyzacja administracji rządowej i samorządowej”<sup>7</sup>. Początkowo działem tym kierował minister nauki i informatyzacji, natomiast od 2005 r. funkcję tę pełni minister spraw wewnętrznych i administracji. Już 26 sierpnia 2003 r. do Sejmu został wniesiony rządowy projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne. Prace nad tekstem ustawy były koordynowane przez Komisję Nadzwyczajną powołaną specjalnie do rozpatrzenia wspomnianego projektu. Ostatecznie dopiero 17 lutego 2005 r. Sejm uchwalił ustawę o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>8</sup>. Faktycznie rozpoczęła ona proces zmian na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz integracji Polski z Unią Europejską. Jednym z uzasadnień wprowadzenia ustawy były programy wdrażane we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej wzorowane na inicjatywie *e-Europa 2005 Społeczeństwo Informacyjne dla Wszystkich*<sup>9</sup>. Zgodnie z tym dokumentem kraje członkowskie Unii Europejskiej powinny były do końca 2004 r. zapewnić dostępność *on-line* podstawowych usług z zakresu administracji publicznej w ramach całego wspólnego rynku.

Zakres podmiotowy ustawy został określony w art. 2 i obejmuje szeroką grupę podmiotów realizujących zadania publiczne, w tym również jednostki samorządu terytorialne-

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.

<sup>7</sup> Obecnie art. 12a w pkt 1 stanowi, iż dział informatyzacji obejmuje sprawy z zakresu administracji publicznej.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 235, dalej: ustawa o informatyzacji.

<sup>9</sup> Więcej na: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/158BA3649A27C993C-1256F6A0038135E?Open>.

go (dalej: JST). Natomiast celem ustawy jest określenie zasad m.in.: wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi; ustalania i publikacji specyfikacji rozwiązań stosowanych w oprogramowaniu umożliwiającym łączenie i wymianę informacji, w tym przesłanie dokumentów elektronicznych, pomiędzy systemami teleinformatycznymi podmiotów publicznych a systemami podmiotów niebędącymi podmiotami publicznymi; funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej (dalej: ePUAP); funkcjonowania centralnego repozytorium wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych (dalej: centralne repozytorium); realizacji zadań wynikających ze Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Obszerną nowelizację ustawy o informatyzacji wprowadziła ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>. Jedną z najważniejszych i najbardziej doniosłych zmian z punktu widzenia obywatela było poszerzenie katalogu dozwolonych metod uwierzytelniania dokumentów elektronicznych. Obok bezpiecznego podpisu elektronicznego dodano możliwość korzystania z profilu zaufanego ePUAP, co znacząco wpłynęło na zwiększenie dostępności e-usług dla wszystkich.

Należy także wspomnieć o planowanej kolejnej nowelizacji ustawy o informatyzacji. Obecnie po przyjęciu przez rząd przedłożonego przez Ministra administracji i cyfryzacji projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>, został on skierowany do Sejmu. Zgodnie z założeniami wskazanego projektu zmiana ulegną również k.p.a., które będą miały na celu ułatwienie dokonywania czynności w postępowaniu administracyjnym. Zasadniczym celem tych wszystkich zmian jest umożliwienie składania podań oraz dokonywania doręczeń za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na większą skalę niż dotychczas<sup>12</sup>.

Istotny wpływ na proces informatyzacji m.in. JST miała także ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>13</sup>. Zgodnie z jej art. 58 ust. 2, w terminie do dnia 1 maja 2008 r., organy władzy publicznej miały umożliwić odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej w przypadkach, gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Zapowiedź ta została zrealizowana poprzez zmiany wprowadzone do k.p.a. na podstawie art. 36 ustawy o informatyzacji<sup>14</sup>. Wspomniane

---

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 40, poz. 230.

<sup>11</sup> Projekt skierowany do Sejmu RP – stan na dzień 15.10.2013r., Druk Sejmowy nr 1637.

<sup>12</sup> Zob. M. Kamiński, J. Rzymowski, *Jak zmieni się ustawa o informatyzacji*, „IT w Administracji” 2012, nr 11, s. 14.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 262, dalej UPE.

<sup>14</sup> Do art. 46 k.p.a. dodano § 3, określający skuteczność doręczenia pisma w przypadku dokonania go za pomocą środków komunikacji elektronicznej; art. 57 § 5 k.p.a. uzupełniono o warunek zachowania terminu na wysłanie pisma w formie dokumentu elektronicznego; do art. 61 k.p.a. dodano § 3a, ustalający datę wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesionego drogą elektroniczną; zmodyfikowano treść art. 63 § 1 k.p.a., uzupełniając katalog dróg wnoszenia podania; do art. 63 k.p.a. dodano § 3a, wyliczający warunki, jakie winny spełniać podania w formie dokumentu elektronicznego.

wyżej upływ terminu zbiegł się w czasie z udostępnieniem na ePUAP elektronicznej skrzynki podawczej (dalej: ESP)<sup>15</sup>.

### 3. Terminologia

Pojęcie środków komunikacji elektronicznej zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>16</sup>. Zgodnie z tym przepisem środki komunikacji elektronicznej to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia 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 związku z tym cechą konstytutywną środków komunikacji elektronicznej stanowi realizacja procesu komunikowania się przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi<sup>17</sup>. Bardzo pomocne w dookreśleniu pojęcia środków komunikacji elektronicznej jest orzeczenie WSA w Warszawie z 5 grudnia 2006 r.<sup>18</sup>, w którego treści Sąd wskazał, że do tej kategorii nie może być zaliczana transmisja faksowa, jednocześnie sprecyzował, co należy rozumieć przez pojęcie „rozwiązania techniczne”, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi<sup>19</sup>. Należy przy tym pamiętać, że zupełnie odmienne funkcje od środków komunikacji elektronicznej spełnia informatyczny nośnik danych, gdyż jest to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania, i odczytywania danych w postaci cyfrowej lub analogowej<sup>20</sup>. Nośniki więc służą do zapisywania, przechowywania oraz odczytywania danych, podczas gdy środki komunikacji elektronicznej nie przechowują danych, lecz przesyłają je na odległość<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną przez świadczenie usługi drogą elektroniczną rozumie się wykonanie usługi, które następuje przez wysyłanie i odbieranie danych za pomocą systemów teleinformatycznych, na indywidu-

<sup>15</sup> Więcej na: [https://epuap.gov.pl/wps/myportal/E2\\_Aktualnosci/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/epuap2/epuap2/pl/o+epuap/aktualnosci/2008/usluga+skrzynki+podawczej+jest+juz+w+pelni+достępna](https://epuap.gov.pl/wps/myportal/E2_Aktualnosci/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/epuap2/epuap2/pl/o+epuap/aktualnosci/2008/usluga+skrzynki+podawczej+jest+juz+w+pelni+достępna).

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.

<sup>17</sup> Zob. X. Konarski, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004, s. 73 i n.; D. Szostek, *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004, s. 35–36; E. Klat-Górska, [w:] L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012, s. 279.

<sup>18</sup> III SA/WA 1836/06.

<sup>19</sup> Zob. P. Wajda, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 216–217; Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2008 r., II SA/WA 1038/07 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>); wyrok WSA w Gliwicach z 4 października 2007 r., II SA/GL 291/07 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

<sup>20</sup> Art. 3 pkt 1 ustawy o informatyzacji.

<sup>21</sup> Zob. S. Kotecka, M. Kutylowski, *Wnoszenie do sądu pism procesowych w postaci elektronicznej*, Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej (CBKE), e-Biuletyn, 2006, nr 3, s. 3.

alne żądanie usługobiorcy, bez jednoczesnej obecności stron, przy czym dane te są transmitowane za pośrednictwem sieci publicznych w rozumieniu ustawy. Przy czym faks nie jest urządzeniem informatycznym, gdyż przez tego rodzaju urządzenia należy rozumieć komputery wyposażone w pamięć umożliwiającą zapisywanie i odtwarzanie danych, co więcej wysyłanie informacji pomiędzy urządzeniami faksowymi nie może być uznane za komunikowanie się za pomocą urządzeń tworzących zespół teleinformatyczny<sup>22</sup>. Ten rodzaj komunikowania się nie może być uznany za świadczenie usług drogą elektroniczną, gdyż nie odbywa się on za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, co przesądza o tym, że taki sposób przesyłania pism nie może być stosowany w postępowaniu administracyjnym<sup>23</sup>.

Natomiast system teleinformatyczny to, zgodnie z art. 3 pkt. 3 ustawy o informatyzacji, zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>24</sup>.

Według art. 14 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. K.p.a. nie definiuje pojęcia dokumentu elektronicznego, 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 danych. W piśmiennictwie wskazuje się, że dokument elektroniczny stanowi odpowiednik dokumentu w formie papierowej, a środki komunikacji elektronicznej stanowią sposób jego doręczenia<sup>25</sup>. Co więcej, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych<sup>26</sup>, w którym m.in. szczegółowo został opisany sposób sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych (np. pisma wnoszone za pomocą ESP sporządza się w formacie danych XML).

Fundamentalne znaczenie dla zastosowania elektronicznej komunikacji między obywatelem a urzędem ma ESP<sup>27</sup>. Jest ona jedynym środkiem komunikacji elektronicznej, za którego pośrednictwem można składać pisma w postępowaniu administracyj-

---

<sup>22</sup> Zob. P. Wajda, *op. cit.*, s. 217.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 217.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.

<sup>25</sup> Zob. X. Konarski, G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji KPA*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2, s. 66; A. Wrzesińska-Nowicka, [w:] L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, *op. cit.*, s. 187.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 206, poz. 1216, dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych.

<sup>27</sup> Zob. I. Adamska, *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji” 2012, nr 12, s. 16.

nym<sup>28</sup>. Art. 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. Podmioty publiczne mogą zakładać ESP albo w ramach ePUAP albo skorzystać z rozwiązania komercyjnego dostępu do rynku. Jak wykazały badania prowadzone na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zdecydowana większość ESP jest zakładana właśnie na platformie ePUAP<sup>29</sup>. Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych podmioty publiczne informują na swoich stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) bądź na ePUAP o udostępnionym adresie ESP, podanym w formie identyfikatora URI.

## 4. Wniesienie pisma drogą elektroniczną

### 4.1. Uwagi ogólne

Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, natomiast warunkiem uruchomienia postępowania z inicjatywy strony jest wniesienie wniosku, który k.p.a. określa mianem podania<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez ESP organu administracji publicznej utworzoną na podstawie odrębnej ustawy o informatyzacji. Należy przyjąć, że podaniem są wszelkiego rodzaju oświadczenia stron i uczestników postępowania, z którymi podmioty te występują wobec organu administracji publicznej<sup>31</sup>.

Według A. Wróbla dopuszczalne jest wnoszenie podań za pośrednictwem jeszcze bardziej nowoczesnych środków łączności niż wymienione w art. 63 § 1 k.p.a., jeżeli tylko przesłane w ten sposób podania będą odpowiadać wymaganiom określonym w art. 63 § 2 k.p.a.<sup>32</sup> Artykuł 63 § 2 i 3 wyznacza minimum wymagań formalnych, od których spełnienia uzależnione jest uznanie skuteczności prawnej tej czynności prawnej<sup>33</sup>. Według tego przepisu podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Każde podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego. Brak podpisu strony, przy równoczesnym braku podpisu osoby przez

<sup>28</sup> Zob. M. Kamiński, *Obowiązek posiadania esp*, „IT w Administracji” 2012, nr 5, s. 50.

<sup>29</sup> Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r., s. 11, <http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=56&id=12034>.

<sup>30</sup> Zob. M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, z. 9, s. 23.

<sup>31</sup> Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 1991, s. 172–173.

<sup>32</sup> Zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 444.

<sup>33</sup> Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 307.



nią umocowanej, gdy nie zostanie usunięty, powoduje brak uniemożliwiający wywołanie skutku prawnego wniesionego podania. W celu podpisania dokumentu elektronicznego konieczne jest wykorzystanie podpisu elektronicznego, który taki dokument uwierzytelnia<sup>34</sup>.

Uczestnik postępowania powinien wnieść podanie za pośrednictwem ESP. Sprawy kierowane na ESP mają taką samą wagę, jak wnioski złożone do urzędu w postaci papierowej<sup>35</sup>. Wydruki z ESP powinny zawierać treść pisma, jego elektroniczną sygnaturę oraz być potwierdzone za zgodność z oryginałem elektronicznym<sup>36</sup>. Poza zakresem regulacji kodeksowej znajduje się więc przypadek wniesienia podania na elektronicznym nośniku informacji, w sytuacji gdy czynność ta zostanie dokonana w inny sposób niż za pomocą sieci teleinformatycznych (np. przesłanie tradycyjną pocztą płyty CD-ROM, na której zapisano podanie)<sup>37</sup>.

Przesłanie podania do organu drogą elektroniczną na dowolny adres elektroniczny nie jest tożsame ze złożeniem dokumentu na ESP organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji. Przepis art. 63 § 1 k.p.a. wyraźnie uzależnia możliwość złożenia podania środkami komunikacji elektronicznej od skorzystania przez wnioskodawcę z ESP organu administracji publicznej<sup>38</sup>. Nie oznacza to jednak, że nie można już załatwić żadnej sprawy, korzystając z e-maila. Zgodnie z regulacją ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>39</sup> pocztą elektroniczną nadal można przysyłać do urzędu wnioski o udostępnienie informacji publicznej<sup>40</sup>. Ponadto, jak wynika z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>41</sup> za pomocą e-maila, można składać również skargi i wnioski. Kolejny przykład to art. 36 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>42</sup>, gdzie e-mail może służyć w komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Na podstawie § 9 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych możemy wywnioskować, że podmiot publiczny może przyjmować pocztą elektroniczną pisma jednak tylko poza postępowaniem administracyjnym<sup>43</sup>. Z tego przepisu wynika również, że podmioty publiczne mogą zgodnie z prawem wymieniać między sobą korespondencję z wykorzystaniem poczty elektronicznej<sup>44</sup>.

Za datę wszczęcia postępowania na żądanie strony, które zostało wniesione drogą elektroniczną, przyjmuje się dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Natomiast miejscem dostarczenia podania jest

<sup>34</sup> Zob. J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Monografia, Warszawa 2007, s. 32–33.

<sup>35</sup> Więcej na: [www.epuap.gov.pl](http://www.epuap.gov.pl)

<sup>36</sup> Zob. J. Orłowski, *Skrzynka jest, ale nie działa jak trzeba*, „IT w Administracji” 2012, nr 12, s. 14.

<sup>37</sup> Zob. X. Konarski, G. Sibiga, *op. cit.*, s. 66.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 marca 2013 r., II SA/Rz 1121/12 (<http://www.nsa.gov.pl>).

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

<sup>40</sup> Zob. J. Orłowski, *op. cit.*, s. 14.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.

<sup>43</sup> Zob. J. Rzymowski, *Co wolno pocztą elektroniczną?*, „IT w Administracji” 2012, nr 9, s. 47.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 47.

system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a ściślej urządzenie końcowe tego systemu. Oznacza to, że zarówno sam system, jak i urządzenia końcowe powinny być ulokowane w siedzibie organu<sup>45</sup>.

Elektroniczne podanie powinno spełniać dwie kategorie wymogów, które zostały określone w art. 63 § 3a k.p.a.: być uwierzytelnione zgodnie z wymogami k.p.a. oraz zawierać określone w tej ustawie dane w ustalonym formacie. Pierwsza kategoria ma postać względnie konkretną, a druga ujęta została zbiorczo<sup>46</sup>.

## 4.2. Metody uwierzytelniania „elektronicznego podania”

Podstawowe znaczenie ma obowiązek uwierzytelnienia podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego, jest to jednocześnie obowiązek powszechny – dotyczy każdego „e-podania”<sup>47</sup>. Obecnie zgodnie z art. 63 § 3a k.p.a. podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy o informatyzacji. Ustawa dopuszcza zatem użytkownikowi możliwość wyboru sposobu identyfikacji.

Pierwszym takim sposobem jest zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu<sup>48</sup> przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie o podpisie elektronicznym, co oznacza korzystanie z bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu (dalej: bezpieczny podpis elektroniczny). Jak stanowi art. 3 pkt 2 UPE bezpieczny podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który: jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis; 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 rozpoznawalna. 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 pod-

<sup>45</sup> Zob. R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 65.

<sup>46</sup> Zob. G. Łaszczycza, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 536.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 537.

<sup>48</sup> Zob. art. 3 pkt 12 UPE: kwalifikowany certyfikat – certyfikat spełniający warunki określone w ustawie, wydany przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, spełniający wymogi określone w ustawie.



pisu, dokonane po złożeniu podpisu. Co więcej, bezpieczny podpis elektroniczny stanowi dowód tego, że został złożony przez osobę określoną w tym certyfikacie jako składającą podpis elektroniczny.

Drugą możliwością jest skorzystanie z profilu zaufanego ePUAP. Ustawodawca w art. 3 pkt 14 ustawy o informatyzacji ustanowił definicję legalną profilu zaufanego ePUAP, wskazując, iż 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 art. 20b ustawy o informatyzacji, który stanowi, iż podpis taki wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności tego profilu. Natomiast 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, że 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 umożliwić użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii, chyba że przepisy odrębne przewidują obowiązek dokonania czynności w siedzibie podmiotu publicznego.

Od 1 stycznia 2015 r. obowiązywać ma nowe brzmienie art. 20a ust. 1 ustawy o informatyzacji. Możliwość identyfikacji użytkownika systemów teleinformatycznych poszerzy się o certyfikat podpisu osobistego przy zachowaniu zasad przewidzianych ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>49</sup>. Według art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych certyfikat podpisu osobistego oznacza elektroniczne zaświadczenie przyporządkowujące dane do weryfikacji podpisu osobistego do posiadacza dowodu osobistego. Co więcej, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych opatrzenie podpisem osobistym weryfikowanym za pomocą certyfikatu podpisu osobistego dokumentu w postaci elektronicznej wywołuje dla podmiotu publicznego skutek prawny równoznaczny ze złożeniem własnoręcznego podpisu pod dokumentem w postaci papierowej. Należy jednak podkreślić, iż zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw<sup>50</sup> wejście w życie ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych jest warunkowane uprzednią realizacją projektu pl.ID. Jest to podyktowane dwoma czynnikami: po pierwsze – należy zrealizować działania naprawcze określone w *Remedial Action Plan*<sup>51</sup>, po drugie – trzeba zlikwidować opisane błędy w założeniach projektowych.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrzenia podania organ administracji publicznej jest obowiązany sprawdzić, czy zostało ono opatrzone odpowiednim podpi-

---

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 167, poz. 1131 z późn. zm.

<sup>50</sup> Projekt z dnia 10 października 2012 r. (wersja do uzgodnień międzyresortowych).

<sup>51</sup> Więcej na: <https://mac.gov.pl/dzialania/projekty-informatyczne-nasz-remedial-action-plan-zlozony-w-komisji-europejskiej/>

sem<sup>52</sup>. Kwestię tę reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>53</sup>. Art. 47 ust. 4 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik do ww. rozporządzenia odnosi się do postępowania z dokumentem elektronicznym<sup>54</sup>.

### 4.3. Wzór dokumentu elektronicznego

Oprócz uwierzytelnienia „podanie elektroniczne” powinno zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru. Każdy z takich wzorów podania powinien zostać przeniesiony przez odpowiedni organ administracji publicznej do wersji elektronicznej i umieszczony na odpowiedniej stronie internetowej. Zgodnie z art. 19b pkt 3 i 4 ustawy o informatyzacji organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w BIP wzory pism w postaci dokumentów elektronicznych, a w sytuacji, gdy wzór podania określa odrębne przepisy, umieszczenie wzoru dokumentu elektronicznego w centralnym repozytorium jest równoznaczne z określeniem wzoru wnoszenia podań, o których mowa w art. 63 § 3a k.p.a.. Ponadto, jak wskazuje art. 19b pkt 1–2 i 5 ustawy o informatyzacji, niezależnie od obowiązku przekazania wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych do centralnego repozytorium organy administracji publicznej mogą tworzyć własne lub wspólne z innymi organami repozytoria wzorów takich pism.

Ważne rozwiązanie przyniósł § 19 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych. Na jego podstawie minister właściwy do spraw informatyzacji może zamieścić w centralnym repozytorium ogólny wzór elektroniczny przeznaczony do tworzenia pism w postaci elektronicznej wnoszonych za pomocą ESP lub doręczanych przez podmioty publiczne za poświadczeniem doręczenia, w przypadkach gdy łącznie spełnione są następujące warunki: w przepisach odrębnych nie został określony organ właściwy do określenia wzoru; podmiot publiczny, do którego kierowane jest podanie, żądanie, wyjaśnienie lub inna czynność w postaci elektronicznej, nie określił wzoru dokumentu elektronicznego umożliwiającego załatwienie danej sprawy w tym podmiocie; przepisy prawa nie wskazują jednoznacznie, że jedynym skutecznym sposobem przekazania informacji jest jej doręczenie na piśmie w postaci papierowej.

Dane tak określone niezbędne są jednak tylko w sytuacji, gdy odrębne przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru (jest to wymóg konkretyzowany

<sup>52</sup> Zob. M. Kamiński, *Zweryfikować e-sygnaturę*, „IT w Administracji” 2012, nr 7, s. 46.

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

<sup>54</sup> Jeżeli przesyłka w postaci elektronicznej lub załącznik do niej zawiera podpis elektroniczny identyfikujący jego posiadacza w sposób określony w przepisach ustawy o informatyzacji na wydruku opatrzonym pieczęcią wpływu, nanosi się informację o ważności podpisu elektronicznego i integralności podpisanego dokumentu oraz dacie tej weryfikacji.

odrębnym przepisem prawa), natomiast, brak takiej regulacji oznacza, że podanie powinno odpowiadać wymogom co do treści określonym w art. 63 § 2 k.p.a.<sup>55</sup>

#### 4.4. Potwierdzenie wniesienia podania

Istotnym obowiązkiem ustawowym, który ciąży na organie administracji publicznej, jest potwierdzenie wniesienia podania. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ zawsze zobowiązany jest potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru (dalej UPO). Definicja legalna UPO znajduje się w art. 3 pkt 20 ustawy o informatyzacji i zgodnie z jej treścią UPO to dane elektroniczne, dołączone do dokumentu elektronicznego doręczonego podmiotowi publicznemu lub połączone z tym dokumentem w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana dokonana w tym dokumencie jest rozpoznawalna, określające: pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny, datę i godzinę doręczenia dokumentu elektronicznego rozumiane jako data i czas wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru. Oznacza to, że UPO wystawia organ administracji publicznej i jest ono poświadczeniem złożenia dokumentu elektronicznego przez konkretnego obywatela<sup>56</sup>. Poza tym otrzymując UPO, które musi być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, mamy gwarancję, że dokument znajduje się w systemie teleinformatycznym urzędu<sup>57</sup>.

Oprócz UPO należy pamiętać o istnieniu urzędowego poświadczenia przedłożenia (dalej UPP), które jest wystawiane nadawcy dokumentu elektronicznego (w tym wypadku chodzi zarówno o obywatela, przedsiębiorcę, jak i organ administracji publicznej) przez system ePUAP w momencie otrzymania dokumentu elektronicznego przez urząd<sup>58</sup>. UPO i UPP są generowane automatycznie przez system teleinformatyczny organu, a następnie odsyłane nadawcy dokumentu elektronicznego na adres, z którego ten dokument został wysłany, z tym że UPP stanowi dowód dotarcia pisma do odbiorcy, a UPP jest potwierdzeniem dla nadawcy, że pismo zostało wysłane<sup>59</sup>.

Należy podkreślić, że pisma skierowane na adres poczty elektronicznej podmiotu publicznego traktuje się jako przesyłki złożone w trybie niewymagającym potwierdzenia wniesienia podania, zwłaszcza UPO. Jeżeli natomiast w przepisach prawa został określony wzór pisma lub wzór nieelektroniczny albo w centralnym lub lokalnym repozytorium został umieszczony wzór pisma przeznaczony do załatwiania danej sprawy, inny niż ogólny, to przesyłki złożone za pomocą e-maila uważa się za wniesione nieskutecznie.

---

<sup>55</sup> Zob. G. Łaszczycza, *op. cit.*, s. 537.

<sup>56</sup> Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 19.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 19.

## 5. Doręczenia elektroniczne

### 5.1. Uwagi ogólne

Według P. Wajdy *ratio legis* wprowadzenia do postępowania administracyjnego instytucji doręczeń pism przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej jest stały rozwój technik i metod komunikacji międzyludzkiej, który rodzi konieczność uwzględniania nowych rozwiązań w funkcjonowaniu administracji publicznej<sup>60</sup>. Norma z art. 39<sup>1</sup> k.p.a. została pierwotnie dodana do kodeksu na mocy art. 36 ustawy o informatyzacji, a następnie zmieniona przez art. 2 pkt 2 ustawy z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>61</sup>. Od momentu dopuszczenia przez ustawodawcę możliwości korzystania z komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ESP należy traktować jako równoważną z innymi rodzajami doręczeń<sup>62</sup>. Ponadto obecne przepisy ustawy wprost stanowią o możliwości wydania decyzji, postanowienia oraz zawiadomienia w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym<sup>63</sup>.

W przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych<sup>64</sup>, które straciło moc obowiązującą po uchyleniu art. 39<sup>1</sup> § 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 odsyła<sup>65</sup>. Obecnie obowiązuje rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych. Obejmuje ono takie elementy, jak: określenie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych, w tym reguły tworzenia ESP; formę 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.

### 5.2. Przesłanki korzystania z instytucji „e-doręczeń”

Przepis art. 39<sup>1</sup> § 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 postępowania<sup>66</sup>. Zgodnie

<sup>60</sup> Zob. P. Wajda, *op. cit.*, s. 214.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 40, poz. 230.

<sup>62</sup> Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 19.

<sup>63</sup> Zob. odpowiednio art. 107, art. 124, art. 217 k.p.a.

<sup>64</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1664.

<sup>65</sup> Zob. A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 208.

<sup>66</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *op. cit.*, s. 246.

z ww. przepisem „e-doręczenie” może nastąpić, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania albo wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków. Z powyższego wynika, że ten środek komunikacji może być wykorzystany tylko i wyłącznie w przypadku, gdy strona tego żąda albo też wprost wyraża zgodę w odpowiedzi na propozycję złożoną przez organ. 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 strony<sup>67</sup>. W powyższym kontekście za błędny należy uznać pogląd wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2008 r.<sup>68</sup>, w którego treści sąd wskazał, że skoro pewna osoba, zgłaszając swoją kandydaturę do udziału w konkursie, podała do korespondencji adres domowy oraz adres poczty elektronicznej, to tym samym osoba ta wyraziła zgodę na doręczanie korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>69</sup>. W aktach sprawy musi wobec tego znajdować się stosowny dokument zawierający zgodę strony na korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej, może to być np. wniosek, pismo, dokument elektroniczny z bezpiecznym podpisem elektronicznym<sup>70</sup>.

Jeżeli zostanie spełniona któraś z przesłanek z art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a., wszelkie pisma w postępowaniu administracyjnym, adresowane do dowolnego uczestnika tego postępowania mogą być doręczane drogą elektroniczną<sup>71</sup>. Co więcej, wystąpienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a. rodzi dla organu administracji obowiązek dokonania doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ administracji publicznej jest więc ograniczony istnieniem odpowiedniego żądania adresata albo też istnieniem odpowiedniej jego zgody<sup>72</sup>, co oznacza, że organ nie może doręczyć pisma adresatowi z wykorzystaniem środków komunikacji, jeśli adresat pisma nie sformułował uprzednio odpowiedniego żądania lub nie wyraził odpowiedniej zgody<sup>73</sup>. Organ odmawia doręczania pism w sposób określony w art. 39<sup>1</sup> k.p.a. wyłącznie wówczas, gdy wystąpią obiektywne okoliczności uniemożliwiające mu doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli uzna, że w danej, konkretnej sprawie doręczenie pism drogą elektroniczną nie jest możliwe, powinien on orzec w tej kwestii w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie<sup>74</sup>.

Strona, która wyraziła zgodę na korzystanie z doręczeń pism drogą elektroniczną powinna stosować się do zasad przyjmowania i potwierdzania odbioru pisma doręczonego tą drogą<sup>75</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 246.

<sup>68</sup> VI SA/WA 236/08 (<http://www.nsa.gov.pl>).

<sup>69</sup> Zob. P. Wajda, *op. cit.*, s. 218.

<sup>70</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *op. cit.*, s. 246; zob. także cytowany wyrok II SA/WA 1038/07.

<sup>71</sup> Zob. P. Wajda, *op. cit.*, s. 217.

<sup>72</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2009 r., IV SA/WA 1432/08; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 marca 2011 r., II SA/GD 922/10 (oba <http://www.nsa.gov.pl>).

<sup>73</sup> Zob. P. Wajda, *op. cit.*, s. 218.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 219.

<sup>75</sup> Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *op. cit.*, s. 246.

### 5.3. 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 dokumentu elektronicznego, wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia dokumentu, pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu, a szczególnie sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informacji o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

Wymienione powyżej 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)<sup>76</sup>.

W związku z powyższym, dla skuteczności „e-doręczeń”, kluczowym elementem jest uzyskanie przez organ potwierdzenia doręczenia pisma. Samo doręczenie dokumentu w formie dokumentu elektronicznego 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 dokumentu<sup>77</sup>. Następnie odbiorca podpisuje UPD za pomocą bezpiecznego podpisu elektronicznego, profilu zaufanego bądź ewentualnie przy zastosowaniu innych technologii<sup>78</sup>. Po weryfikacji podpisu UPD zostaje przekazane do skrytki organu, a dokument elektroniczny przesyłany do skrytki odbiorcy<sup>79</sup>. UPD jest dowodem doręczenia dokumentu elektronicznego, który został wysłany przez organ administracji publicznej<sup>80</sup>.

Istotne znaczenie wywołują skutki braku potwierdzenia doręczenia pisma. Zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a., gdy doręczenia pisma dokonano za pomocą środków komunikacji elektronicznej, doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej to potwierdzenie otrzyma. W razie nieotrzymania takiego potwierdzenia organ doręcza pismo w tzw. sposób tradycyjny, czyli odpowiedni dla pisma doręzonego w innej formie niż forma dokumentu elektronicznego.

Ustawodawca w odrębnym przepisie uregulował sposób doręczania dokumentów elektronicznych między podmiotami publicznymi, a tym samym między JST. Według art. 46 § 6 k.p.a. doręczenie dokumentu w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego następuje przez ESP tego podmiotu w sposób określony w ustawie o informatyzacji<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Zob. A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 208.

<sup>77</sup> Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 20.

<sup>78</sup> Zob. art. 20a ustawy o informatyzacji.

<sup>79</sup> Zob. I. Adamska, *op. cit.*, s. 20.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>81</sup> Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz. U. Nr 200, poz. 1651).



## 6. Podsumowanie

Wprowadzenie do k.p.a. możliwości wnoszenia i doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest następstwem realizacji szerszej idei utworzenia nowoczesnej elektronicznej administracji, której celem jest umożliwienie obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom załatwiania swoich spraw z zakresu administracji publicznej w sposób interaktywny za pośrednictwem systemów teleinformatycznych.

Na razie elektroniczny kontakt obywatela z urzędem należy jeszcze do rzadkości. Wnoszenie pism w postaci elektronicznej stanowi odstępstwo od reguły, a urzędy bardzo rzadko decydują się na wykorzystanie ESP do komunikacji zwrotnej, czego efektem jest wydawanie decyzji w postaci papierowej<sup>82</sup>. Zgodnie z raportem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z 2012 r.<sup>83</sup> 90% urzędów w Polsce posiada ESP, a pomimo to prawie  $\frac{3}{4}$  z nich w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2011 r. nie otrzymało żadnych dokumentów drogą elektroniczną. Podobnie rzecz się miała z wysyłką dokumentów z urzędów do obywateli za pośrednictwem ESP, gdzie w okresie pierwszych pięciu miesięcy 2011 r. tylko 9% urzędów wysłało co najmniej 3 dokumenty.

Proces informatyzacji administracji publicznej jest typowym przykładem sytuacji, w której ustawodawca próbuje nadążyć za nowymi zjawiskami, aby objąć je sferą normatywną<sup>84</sup>. Oznacza to, że w związku z rozwojem technologii nieustannie zmieniać się będzie prawo, czego przykładem są kolejne nowelizacje ustawy o informatyzacji.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012
- Adamska I., *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji” 2012, nr 12
- Biskup R., Ganczar M., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 1991
- Janowski J., *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Monografia, Warszawa 2007
- Jaśkowska M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011
- Kamiński M., *Obowiązek posiadania esp*, „IT w Administracji” 2012, nr 5
- Kamiński M., *Zweryfikować e-sygnaturę*, „IT w Administracji” 2012, nr 7
- Kamiński M., Rzymowski J., *Jak zmieni się ustawa o informatyzacji*, „IT w Administracji” 2012, nr 11

---

<sup>82</sup> Zob. J. Orłowski, *op. cit.*, s. 14.

<sup>83</sup> Społeczeństwo Informatyczne w liczbach, Departament Społeczeństwa Informatycznego, Warszawa 2012, s. 85–86, <http://maic-info.minus.com/l9zAiZe7Wi9Lp>.

<sup>84</sup> G. Sibiga, *op. cit.*, s. 19.

- Konarski X., *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004
- Konarski X., Sibiga G., *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji KPA*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2
- Kotecka S., *E-Government & E-Justice*, [w:] *Technologia informacyjna dla prawników. Cz. 1, Podstawy prawa komunikacji elektronicznej*, Biblioteka Cyfrowa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011
- Kotecka S., Kutylowski M., *Wnoszenie do sądu pism procesowych w postaci elektronicznej*, Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej (CBKE), e-Biuletyn, 2006, nr 3
- Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, z. 9
- Klat-Wertelecka L., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010
- Orłowski J., *Skrzynka jest, ale nie działa jak trzeba*, „IT w Administracji” 2012, nr 12
- Rzymowski J., *Co wolno pocztą elektroniczną?*, „IT w Administracji” 2012, nr 9
- Sibiga G., *Przepisy o informatyzacji w Polsce*, [w:] *ePUAP w praktyce*, IT w Administracji, Centrum Projektów Informatycznych, MSWIA, Wrocław 2011
- Społeczeństwo Informacyjne w liczbach*, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2012, (<http://maic-info.minus.com/l9zAiZe7Wi9Lp>)
- Szostek D., *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004
- Wierzbowski, A. Wiktorowska M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013