

Doręczenia elektroniczne w samorządzie terytorialnym

dr Norbert Szczęch

Przedmiotowa problematyka regulowana jest przez Ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. 2020 poz. 2320; t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285, 1860, 2699 (dalej: Ustawa).

Stosowne ramy czasowe dla jednostek samorządu terytorialnego wyznacza w tym zakresie Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz. U. poz. 1077 i 2540) znowelizowany Komunikatem Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2023 r. (Dz. U. poz. 2764)¹.

Zgodnie z tymże komunikatem, termin wdrożenia roz-

wiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym:

1) dla podmiotów, o których mowa w:

a) art. 155 ust. 1–5 oraz w art. 9 ust. 1 pkt 1–8 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, w zakresie powszechnego doręczania i odbierania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej [...]

– określa się na dzień 1 października 2024 r.

Wspomniany art. 155 ust. 1 pkt 6 Ustawy stanowi zaś, że jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie

¹ Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2023 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym.

ust.10 (czyli 1 października 2024 r.)², a w zakresie doręczenia korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 r.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, kluczowym zagadnieniem jest wpływ analizowanej Ustawy na zasadę oficjalności doręczeń, ustanowioną w art. 39 Kodeksu Postępowania Administracyjnego³ (dalej: KPA). W swoim obecnym brzmieniu, zmodyfikowanym przedmiotową ustawą, brzmi on następująco:

Art. 39 KPA.

§ 1. Organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwany dalej «adresem do doręczeń elektronicznych», chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu.

§ 2. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem:

1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo

2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

§ 3. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 i § 2 pkt 1, organ administracji publicznej doręcza pisma:

1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), albo

2 Wspomniany Komunikat z dnia 29 maja 2023 r. został wcześniej znowelizowany Komunikatem Ministra Cyfryzacji z dnia 22 listopada 2023 r., stąd też datę w oryginalnym brzmieniu „10 grudnia 2023 r.” zastąpiono datą „30 grudnia 2023 r.” i wreszcie, w przytoczonym wyżej Komunikacie z 21 grudnia 2023 r., pojawiła się, aktualnie obowiązująca data „1 października 2024 r.”.

3 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168; t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775, 803.

2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

§ 4. 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, organ administracji publicznej może doręczyć decyzję w sposób określony w § 3. Przepisów § 1 i § 2 pkt 1 nie stosuje się⁴.

Inne istotne zmiany dotyczą:

Art. 14 KPA:

§ 1a. Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

§ 1b. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.

§ 1c. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57).

4 Ibidem.

§ 1d. Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b.

§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 objaśnienie pojęć ustawowych pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji⁵.

Z powyższymi przepisami korespondują art. 4, art. 5 i art. 6 Ustawy:

Art. 4 Ustawy.

1. Podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych.

2. W przypadku, gdy adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, doręczenie korespondencji następuje na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję.

Art. 5 Ustawy.

Podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w przypadku:

- 1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 albo
- 2) gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności.

⁵ Ibidem.

Art. 6 Ustawy.

1. Przepisów art. 4 i art. 5 nie stosuje się w przypadkach, gdy:

- 1) podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej;
- 2) korespondencja nie może być doręczona na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na:
 - a) brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej wynikający z przepisów odrębnych,
 - b) brak możliwości wykorzystania publicznej usługi hybrydowej wynikający z przepisów odrębnych,
 - c) konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy,
 - d) ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny,
 - e) ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny;
- 3) przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny.

2. Istnienie przesłanek wymienionych w ust. 1 pkt 2 ocenia nadawca⁶.

Poniżej inne istotne przepisy:

Art. 41 Ustawy:

1. Dowód otrzymania jest wystawiany po:

⁶ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. 2020 poz. 2320; t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285, 1860, 2699.

1) odebraniu korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego;

2) wpłynięciu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego;

3) upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu.

2. Przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu.

3. Przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu.

Art. 42 Ustawy:

1. W przypadku doręczania korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencja jest doręczona we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili:

1) odebrania korespondencji – w przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1;

2) wpłynięcia korespondencji – w przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2.

2. W przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 3, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego.

Opierając się na powyższych przepisach, tak Ustawy jak i KPA, można wyróżnić pewne kluczowe aspekty praktyczne:

1. O sposobie doręczania korespondencji decyduje, kto jest jej adresatem, a kto nadawcą.

2. Strona postępowania może wysyłać pisma do organu

albo w formie elektronicznej albo w formie papierowej. Strona posiada swobodę decyzji w tym zakresie.

3. Organ co do zasady wysyła pisma drogą elektroniczną.

Wynika to z treści znowelizowanego art. 39 KPA, gdzie elektroniczna forma doręczenia wymieniona została na pierwszym miejscu. Tym samym, pominięcie formy elektronicznej mimo znajomości przez organ adresu elektronicznego adresata, będzie wadą doręczenia. Powstaje jednak pytanie, czy będzie to wada istotna? Zgodzić się wypada z poglądem, iż nie sposób mówić o wadzie istotnej doręczenia wtedy, gdy mimo zaniechania doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych dojdzie jednak do doręczenia (w jakiegokolwiek formie, choćby tradycyjnej), a adresat zapozna się z treścią pisma⁷.

4. Wyjątki dotyczą następujących sytuacji:

4.1 wręczenie pisma następuje w siedzibie organu;

4.2 brak możliwości doręczenia pisma na adres elektroniczny (wtedy następuje usługa hybrydowa – czyli organ także wysyła pismo drogą elektroniczną, ale za pośrednictwem operatora pocztowego, który pismo drukuje i doręcza w formie papierowej – ale obowiązek świadczenia usługi hybrydowej zaistnieje dla jednostek samorządu terytorialnego dopiero od 01.10. 2029 r.).

4.3 podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej;

4.4 inaczej stanowią przepisy odrębne (czyli ma tu zastosowanie zasada *lex specialis derogat legi generali*);

4.5 występuje konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy;

4.6 z uwagi na ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny;

⁷ D. J. Kościuk, Realizacja zasady oficjalności w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych, „Business Law Journal” nr 8/2021, s. 42.

4.7 występują ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny;

Wspomniany wyżej w punkcie 4.2 brak możliwości doręczenia pisma na adres elektroniczny należy rozumieć w świetle art. 4 Ustawy jako adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, a w przypadku jego braku, adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję. Jeżeli zatem strona nadała korespondencję w formie papierowej i nie posiada adresu elektronicznego wpisanego do bazy, organ samorządowy dokona doręczenia w tradycyjnej formie pisemnej (chyba, że uruchomi usługę hybrydową we współpracy z Poczta Polska, do czego nie jest prawnie zobowiązany aż do 01.10.2029 r.).

Słusznie zauważa J. Kościuk, iż nie ma racjonalnych argumentów za pomijaniem doręczeń na adres elektroniczny ze względu na rodzaj prowadzonego postępowania. Wymienione przez prawodawcę sprawy zostały najprawdopodobniej wybrane ze względu na konieczność ich szybkiej realizacji (rygor natychmiastowej wykonalności, ważny interes publiczny państwa) w powiązaniu z obawą, iż strona takiego postępowania może unikać doręczenia (np. zmieniając adres elektroniczny bądź podając do bazy adres nieprawidłowy albo nieistniejący)⁸. Za lepsze uznać należy jednak rozwiązanie, w którym każda osoba i jednostka organizacyjna miałyby przypisany z mocy prawa adres elektroniczny do doręczeń urzędowych (uprzednio należałoby stworzyć niezbędną infrastrukturę publicznej poczty elektronicznej) i wskazywanie wyjątków byłoby niepotrzebne⁹.

5. Zaistnienie powyższych przesłanek ocenia organ.

Należy zwrócić uwagę na przesłankę 5.6 z powyższego zestawienia (art. 6 ust. 1 pkt d Ustawy oraz art. 39 § 4 KPA), która prowadzić może do wystąpienia kontrowersji oraz napięć na linii: strona postępowania – organ administracji publicznej. Można bowiem rozważyć scenariusz, w którym obywatel, upewniwszy się o tym, że posiada adres do doręczeń elektronicznych, opuszcza czasowo swoje miejsce zamieszkania (czy to w celach zawodowych,

czy prywatnych), tymczasem organ stwierdzi zaistnienie powyższej przesłanki i doręczy pismo drogą tradycyjną. Wobec niezastania adresata w domu zastosowanie znajdzie wówczas art. 44 KPA i dojść może do zaistnienia tzw. fikcji doręczenia. Podobna sytuacja dotyczy może osoby prawnej, kiedy listonosz nie zastanie nikogo w jej siedzibie. Mogą wtedy wystąpić negatywne dla adresata skutki prawne, które wynikać będą z jego nieświadomości w zakresie faktu doręczenia danego pisma.

6. Strona ma zawsze obowiązek podać w piśmie stacjonarny adres do doręczeń – nawet jeżeli zostało ono wniesione w postaci elektronicznej i taką też formę komunikacji z organem wybrała strona. Wynika to z art. 63 KPA:

Art. 63 KPA.

§ 1.

Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

§ 2.

Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

Jak wynika z powyższego przepisu, możliwość wniesienia podania (w tym odwołania) istnieje na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Tym samym, jak wynika z orzecznictwa, dokument elektroniczny wniesiony w inny sposób niż wskazany w art. 63 § 1 k.p.a. nie może być uważany za skutecznie złożone podanie (odwołanie); przesłanie podania do organu drogą elektroniczną na dowolny adres elektroniczny nie jest toż-

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

same ze skutecznym wniesieniem podania (odwołania), o czym świadczy literalne brzmienie art. 63 § 1 zdanie trzecie k.p.a.¹⁰. Jak zważył sąd, podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być podpisane lub uwierzytelnione, czyli opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, którym z pewnością nie jest wiadomość e-mail wraz z załącznikiem, przesłana za pośrednictwem zwykłej poczty elektronicznej¹¹.

7. Organ może utrzymywać skrzynkę na platformie ePUAP (do 2029 roku).

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Cyfryzacji dotyczącym prawnych aspektów związanych z funkcjonowaniem platformy ePUAP od dnia 10 grudnia 2023 roku z dnia 25 października 2023 r.¹². po dacie wejścia w życie obowiązku korzystania z e-Doręczeń podmioty publiczne nadal będą miały obowiązek posiadać elektroniczne skrzynki podawcze i je obsługiwać. Doręczenie korespondencji elektronicznej za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, w tym dokumentów elektronicznych w ramach e-usług, będzie prawnie skuteczne. W przypadku korespondencji kierowanej od podmiotu publicznego do obywatela za pośrednictwem ePUAP nie będzie już obowiązywał przepis o fikcji doręczenia.

Wynika to z przytoczonego wyżej art. 63 KPA, zgodnie z którym podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jak wskazał Minister w przywołanym wyżej stanowisku, ePUAP stanowi system teleinformatyczny organu w rozumieniu ww. przepisów KPA, w zakresie w jakim obsługuje on działalność konkretnego organu i jest wykorzystywany w doręczeniach dotyczących postępowań przed tym organem. Doręczenie od organu do obywatela dokonane za pośrednictwem e-PUAP będzie skuteczne w przypadku dokonania odbioru przez obywatela na podstawie art. 39 KPA – jeśli obywatel potwierdzi odbiór korespondencji przez ePUAP, jest

ona skutecznie doręczona. Ze względu na uchylenie przepisu o fikcji doręczenia przez ePUAP, w przypadku braku odbioru przez obywatela organ musi podjąć ponowną próbę doręczenia za pośrednictwem e-Doręczeń lub operatora wyznaczonego w formie papierowej¹³.

8. Korespondencja elektroniczna zostaje doręczona:

8.1 w chwili odebrania korespondencji przez podmiot niepubliczny;

8.2 w chwili wpłynięcia korespondencji na adres podmiotu publicznego;

8.3 po upływie 14 dni od wpłynięcia korespondencji na adres podmiotu niepublicznego.

Ustawodawca zdecydował się na użycie raczej niespotykanego w języku prawnym sformułowania „chwila”, zamiast „data” czy też „dzień”. Biorąc jednak pod uwagę, że terminy w postępowaniu administracyjnym nadal określamy w dniach i tygodniach, nie zaś w minutach i godzinach, wspomniana „chwila” będzie miała istotne znaczenie wyłącznie wtedy, gdy następujące po sobie chwile (zasadnym jest zapewne przyjęcie najmniejszej jednostki, w jakiej umysł ludzki zdolny jest mierzyć chwile – a więc sekundy) będą oznaczać dwa różne dni doręczenia – a zatem to, czy „chwila” będzie 23.59 czy 00.00 zdeterminuje, w jakim dniu doszło do skutecznego doręczenia korespondencji. W pozostałych przypadkach chwila będzie oznaczała po prostu dzień, w którym doszło do skutecznego doręczenia pisma drogą elektroniczną.

Należy też zwrócić uwagę na implikacje wynikające z przepisu art. 41 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którym „przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu.” Nie jest jasne, czy samo wpłynięcie pisma na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego powoduje powstanie tychże warunków technicznych, a więc przyjęte jest kryterium formalnoprawne, czy też bardziej właściwe byłoby kryterium technologiczne – a więc okoliczności takie jak awaria sieci energetycznej,

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lutego 2024 r., IV SA/Po 19/24.

¹¹ Ibidem.

¹² DUC.WED.701.1.2023

¹³ Ibidem.

awaria systemu komputerowego, błędne działania programu antywirusowego czy filtrów antyspamowych może powodować brak rzeczywistych warunków technicznych do odebrania pisma po stronie organu. Wątpliwość ta może zostać zapewne rozwiana dopiero w drodze praktyki administracyjnej i opartego na niej orzecznictwa sądowego. Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące elektronicznych skrzynek podawczych zdaje się wskazywać, iż problemy techniczne o charakterze wewnętrznym (sprzęt komputerowy, program antywirusowy, antyspam) obciążają organ administracji. Jest to ugruntowana przez lata linia orzecznicza.

Przykładowo, WSA w Poznaniu przypomniał w 2022 r., że dla stwierdzenia beczynności organu konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania oraz braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami prawa. Na gruncie omawianej sprawy strona przesłała wniosek o udostępnienie informacji publicznej na podany do powszechnej wiadomości adres poczty elektronicznej. Zdaniem sądu uznać zatem należy, że skoro organ podaje do publicznej wiadomości adres swojej poczty elektronicznej, to powinien odbierać listy skierowane na ten adres. Skierowanie żądania w formie elektronicznej na podany do powszechnej wiadomości adres poczty elektronicznej aktualizowało obowiązek udzielenie odpowiedzi w terminie i w sposób określony w przepisach prawa¹⁴. Jak stwierdził sąd, do obowiązków organu administracji publicznej należy taka konfiguracja filtrów antyspamowych oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór wszystkich przesyłanych na ten adres podań¹⁵. Skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługi przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami (np. poczty elektronicznej, systemu ePUAP) nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów¹⁶. Ryzyko nieodebrania przez organ wy-

ślanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciąża ten organ, nie zaś skarżącego¹⁷. Jak stwierdził NSA, z powyższego orzecznictwa wynika w istocie domniemanie, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata. Odmienne zapatrywanie sprawiałoby bowiem, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna byłaby od arbitralnej woli organu¹⁸. Wydruk z poczty elektronicznej nadawcy stanowi dostateczny dowód, że wiadomość zawierająca wniosek została wysłana¹⁹.

Warto również przytoczyć tok rozumowania NSA, który w wyroku z 2017 r. skonstatował, że komunikacja elektroniczna ma szereg zalet; jest szybka, ogólnie dostępna i pozwala na niezwłoczne udzielenie odpowiedzi na wniosek. Jej wadą jest natomiast możliwość wystąpienia problemów natury technicznej, które spowodują, że wniosek faktycznie wysłany nie dotrze do adresata. Należy w związku z tym rozważyć, jaką pozycję mają obie strony postępowania i ewentualny konflikt rozwiązać tak aby szanse i możliwości tych stron były równorzędne²⁰.

Osoba kierująca wniosek drogą elektroniczną, nie posługująca się podpisem elektronicznym może przedstawić jedynie komputerowy wydruk świadczący o tym, że wniosek skierowany został do określonego adresata. W innej sytuacji jest organ, który z reguły dysponuje profesjonalną kadrą informatyczną, której zadaniem jest takie zorganizowanie systemu komunikacji internetowej aby informacje wysyłane pod adres elektroniczny były w sposób właściwy odbierane. Uznanie, że twierdzenie adresata wniosku, iż wniosku takiego nie otrzymał, wyklucza odpowiedzial-

lutego 2017 r., I OSK 1362/15; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 604/23.

17 Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 2897/15; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I OSK 1362/15; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 604/23.

18 Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I OSK 1362/15; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 604/23.

19 Wyrok NSA z dnia 16 września 2016 r., I OSK 1924/16; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I OSK 1362/15; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 604/23.

20 Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., I OSK 748/17.

14 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2022 r., IV SAB/Po 4/22.

15 Ibidem, także postanowienie NSA z dnia 10 września 2015 r., I OSK 1968/15; postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15; postanowienie NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 604/23.

16 Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OZ 1414/15; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 2186/14; wyrok NSA z dnia 17

ność z tytułu bezczynności, stawiałoby wnioskodawcę, który dysponuje dowodem wysłania wniosku w znacznie gorszej sytuacji procesowej. Podmiot zobowiązany mógłby przy pomocy takiego twierdzenia skutecznie unikać rozpoznania wniosku, natomiast weryfikacja jego twierdzeń bez konieczności zaawansowanych, profesjonalnych działań nie byłaby możliwa.²¹

Institucja doręczeń pozwala na urzeczywistnienie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, umożliwia bowiem zapoznanie się przez stronę z czynnościami organu albo uczestniczenie w tych czynnościach²².

Warto również dodać, że system doręczeń elektronicznych stanowi fundamentalną rewolucję, jeśli chodzi o terminy pracy urzędu. Urzeczywistnia ona jeden z najważniejszych celów informatyzacji administracji publicznej (jaka w Polsce rozpoczęła się zasadniczo w 2001 r.), którym jest dostępność urzędu przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Oczywiście, dostępność ta nie oznacza dostępności kontaktu z urzędnikiem w tychże ramach czasowych, ale przede wszystkim dostępność w ramach możliwości doręczania pism. W systemie tradycyjnym, obywatel, aby dotrzymać terminu wynikającego z KPA, jest zobowiązany zmieścić się w godzinach pracy urzędu lub też placówki pocztowej. Jeżeli pismo zostanie złożone w ostatnim dniu terminu np. do skrzynki pocztowej już po godzinach pracy placówki, zostanie ono ostatecznie następnego dnia i tym samym termin nie będzie dotrzymany. W systemie doręczeń elektronicznych, pismo musi wpłynąć na adres elektroniczny podmiotu publicznego do północy ostatniego dnia terminu. Daje to szansę zapominalskim, czy też osobom, które doznały pewnych przeszkód życiowych w wysłaniu pisma (wszakże nie tak istotnych, by stanowiły podstawę do przywrócenia terminu), aby zmieścić się w terminie, nawet, jeśli prześlą pismo po godzinach pracy urzędu.

Z drugiej strony, ponieważ datą wpłynięcia pisma będzie także dzień ustawowo wolny od pracy lub sobota – pracownik administracji publicznej będzie zmuszony się

przyzwyczać, iż nawet w sytuacji, jeśli osiągnie on swoisty ideał załatwiania spraw polegający na pozostawieniu swojej „szuflady” czystej na zakończenie tygodnia pracy w piątek, to w poniedziałek rano może go czekać stos nowych spraw do załatwienia.

Mało tego – art. 57 § 4 KPA (jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą) bywa niestety nieprzestrzegany przez pewne systemy wewnętrzne w administracji, które naliczają termin od dnia wpłynięcia pisma. Tym samym, jeśli pismo wpłynęło w sobotę, termin do załatwienia sprawy może być liczony nie tak jak powinien, że upływa on w poniedziałek następujący po sobocie, w której termin się teoretycznie kończy, ale w piątek przed tą sobotą. Tym samym urzędnik zaczynający pracę w poniedziałek rano może być od razu dwa dni terminu „w plecy”, jeśli pismo wpłynęło np. w piątek po godzinach pracy urzędu. Warto więc uczulić osoby zarządzające podmiotami publicznymi aby tego rodzaju nadgorliwością nie pogarszały swoim pracownikom możliwości adaptacyjnych do nowego systemu.

Data wpłynięcia pisma do urzędu będzie datą wszczęcia postępowania na wniosek strony, nawet, jeżeli jest on obciążony brakami formalnymi. Jak skonstatował WSA we Wrocławiu, powołując się na jednolite orzecznictwo w tym względzie, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (§ 3a)”. Wszczęcie postępowania następuje w momencie, w którym wpływa żądanie strony i nie jest przy tym istotne, że żądanie to jest obciążone brakami formalnymi. W demokratycznym państwie prawa niedopuszczalnym bowiem byłaby niemożność wszczęcia postępowania z uwagi na niekompletność wniosku strony, ponieważ ta okoliczność nie mogłaby prowadzić w następstwie tego do objęcia ochroną prawną strony postępowania. Strona nie wiedząc o brakach formalnych nie mogła by w żaden sposób domagać się podjęcia działań prowadzących do załatwienia jej sprawy, ponieważ postępowanie formalnie nie zostałoby wszczęte, a organ administracji publicznej nie

²¹ Ibidem.

²² A. Wróbel, Komentarz do art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2023.

mógłby w żaden sposób zareagować²³. Jak orzekł dalej sąd, obrona praw obywatelskich objawiająca się w tym, że strona na podstawie posiadanego przez nią interesu prawnego może dochodzić swojego publicznego prawa podmiotowego, musi prowadzić do każdorazowego wszczęcia postępowania administracyjnego, bez znaczenia, czy wniosek strony spełnia warunki formalne, czy też nie. Rzecz jasna, niekompletność wniosku uniemożliwi procedowanie go i sprawne zakończenie postępowania, jednakże nie zmienia to faktu, że postępowanie zostaje wszczęte. Jest to bowiem stanowisko jednolite od lat²⁴.

Innym aspektem omawianych rozwiązań prawnych oraz ich zastosowania w praktyce jest kwestia prowadzonych prac serwisowych na platformie ePUAP – a zatem sytuacja, w której ewentualne uchybienie terminu nie jest zawinione ani przez stronę, ani też przez konkretny organ, do którego strona pragnie wnieść pismo. W rozpatrywanej sprawie strona podjęła próbę wniesienia pisma w ostatnim dniu terminu, niestety ze względu na wspomniane prace serwisowe na platformie ePUAP stało się to możliwe dopiero następnego dnia po południu. W tej sytuacji strona wniosła odwołanie z uchybieniem terminu, jednakże uchybienie to spowodowane zostało tym, że wykorzystywana przez nią platforma komunikacji przechodziła prace serwisowe. Jak podkreślił sąd, o prowadzeniu takich prac strona nie była informowana i nie wiedziała, że w danym dniu o wskazanych godzinach będą one przeprowadzane. Ponadto, strona składając odwołanie była przekonana o tym, że złoży je w terminie, a tym samym nie występowała o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Na gruncie powyższych okoliczności WSA w Gliwicach orzekł, że organ odwoławczy wbrew postanowieniom wynikającym z treści art. 9 KPA nie przekazał stronie informacji, że z uwagi na prace serwisowe odwołanie zostało wniesione po upływie terminu, przy czym strona może dochować tego terminu w przypadku złożenia stosownego wniosku²⁵. Brak zwrócenia się do strony postępowania z taką informacją skutkuje wyczerpaniem przesłanek naruszenia postanowień przywołanego powyżej przepisu

i uzasadnia uwzględnienie wniesionej skargi, ponieważ stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Sąd zaznaczył przy tym, że przedstawiona analiza ma zastosowanie wyłącznie do takiej sytuacji, która zaistniała w rozpoznawanej sprawie, a zatem do sytuacji niemożności terminowego wniesienia środka odwoławczego z uwagi na prace serwisowe stosowanej platformy²⁶.

W innym tegorocznym orzeczeniu dotyczącym doręczeń elektronicznych w samorządzie terytorialnym i wydanym jeszcze na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, sąd administracyjny uznał, że decyzja administracyjna, która zawierała pouczenie: „Od niniejszej decyzji służy prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego za pośrednictwem tutejszej Instytucji w terminie 14 dni od daty doręczenia”, jak również wzmiankę o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania i jego skutkach oraz o trybie przetwarzania danych osobowych (tzw. RODO) - jest nieprawidłowa. Jak skonstatował sąd, biorąc pod uwagę mnogość przewidzianych przez ustawodawcę sposobów wniesienia odwołania, wskazana treść pouczenia odnośnie do sposobu wniesienia odwołania musi być oceniona jako niepełna i nieodpowiadająca dyspozycji art. 107 § 1 pkt 7 KPA²⁷. Organ nie wskazał możliwych form wniesienia odwołania, a w szczególności czy odwołanie można wnieść w formie elektronicznej, na jaki adres, organ nie podał adresu do doręczeń elektronicznych ani elektronicznej skrzynki podawczej na platformie ePUAP. Jak zaś orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2023 r. (I OZ 116/23) nawet udostępnienie tych informacji na stronie internetowej organu nie zwalnia go z obowiązku każdorazowego, prawidłowego, pełnego pouczenia strony o przysługującym jej prawie do wniesienia odwołania, jak i trybie, sposobach i terminie do jego wniesienia. Naruszenie to nabiera szczególnego znaczenia, gdy uwzględnia się okoliczność, że na stronie internetowej organu podany jest jedynie zwykły adres e-mail²⁸.

23 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2024 r., I SAB/Wr 409/23.

24 Ibidem.

25 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2024 r., II SA/Gl 1752/23.

26 Ibidem.

27 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lutego 2024 r., II SA/Łd 1014/23.

28 Ibidem.

9. Podmiotem publicznym w rozumieniu Ustawy jest zarówno jednostka samorządu, jak i obsługujący ją urząd

ad. 9 – zgodnie z art. 2 pkt 6 Ustawy:

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

6) podmiot publiczny:

a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.2),

b) inne niż określone w lit. a państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,

c) inne niż określone w lit. a osoby prawne utworzone w szczególным celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a i b, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:

– finansują je w ponad 50% lub

– posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

– sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub

– mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

d) związki podmiotów, o których mowa w lit. a–c, jeżeli realizują zadania publiczne,

e) komornika sądowego;

Na gruncie tej definicji, zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i obsługujący ją urząd są podmiotami publicznymi – a więc np. powiat i starostwo powiatowe.



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

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