

**Marcin Adamczyk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-0838-0488

marcin.adamczyk@uwm.edu.pl

## **Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym**

### **Wstęp**

Zastosowanie nowych technologii w administracji publicznej stało się przedmiotem zainteresowania prawodawcy w latach 90. ubiegłego wieku<sup>1</sup>. Stały rozwój technik i metod komunikacji międzyludzkiej spowodował konieczność uwzględniania nowych rozwiązań w funkcjonowaniu administracji publicznej, co w konsekwencji niejako wymusiło konieczność przygotowania nowej regulacji prawnej adekwatnej do wyzwań współczesności. Wejście w życie z dniem 5 października 2021 r. ustawy o doręczeniach elektronicznych<sup>2</sup> jest zapowiedzią rewolucji, która właśnie się zaczyna w zakresie doręczeń elektronicznych, związanej m.in. z przejściem na doręczenia oparte o publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publiczną usługę hybrydową oraz wprowadzenie obowiązku posiadania nowych adresów do doręczeń elektronicznych. Ustawa o doręczeniach elektronicznych zmieniła m.in. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, wprowadzając niezwykle ważną dla praktyki nową zasadę pisemności<sup>4</sup> oraz modyfikując art. 63 § 1 k.p.a. określający zasady składania podań do organu administracji publicznej, w tym podań utrwalonych w postaci elektronicznej. Od 5 października 2021 r., a więc od momentu wejścia w życie nowej regulacji, pojawił się praktyczny problem, jak należy składać podania do organu administracji publicznej za pomocą środków

<sup>1</sup> Zob. G. Sibiga, *Przepisy o informatyzacji w Polsce*, [w:] I. Adamska, I. Bednarski, A. Janikowski, M. Kamiński, M. Kossakowski, W. Ozga, T. Rakoczy, J. Rzymowski, G. Sibiga, R. Sternicki, E. Walczyk, *E-PUAP w praktyce*, Wrocław 2011, s. 19.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.), dalej jako u.d.e.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.), dalej jako k.p.a.

<sup>4</sup> Art. 14 k.p.a.

komunikacji elektronicznej, aby wywoływały pożądaný skutek prawny, a nie zostały pozostawione bez rozpoznania. Pytanie było i jest o tyle zasadne, że znowelizowany art. 63 § 1 k.p.a. zakłada, iż podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) utrwalone w postaci elektronicznej wnosí się na adres do doręczeń elektronicznych, tj. adres, o jakim mowa w u.d.e., a zatem adres, który jeszcze nie funkcjonuje<sup>5</sup> (z uwagi na okres przejściowy). Co prawda można po kolejnej nowelizacji tegoż przepisu<sup>6</sup> złożyć podanie utrwalone w postaci elektronicznej za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, jednakże większość organów takich rozwiązań nie posiada (lub dopiero je wdraża<sup>7</sup>). Co więcej, wniesienie podania zwykłym e-mailem<sup>8</sup> (jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej) na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej skutkuje koniecznością pozostawienia takiego podania bez rozpoznania. Powstaje zatem problem, jak skutecznie prowadzić komunikację elektroniczną z organu administracji publicznej i jak długo będzie trwał okres przejściowy, w którym obowiązuje dualizm prawny w zakresie doręczeń elektronicznych.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pojawiające się problemy w oparciu o przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych, w tym przepisy przejściowe u.d.e. Przepisy przejściowe zawarte w ustawie o doręczeniach elektronicznych, niestety, nie zostały zauważone przez część administracji publicznej, co przekłada się na błędną praktykę ich stosowania. Niniejsze opracowanie przybliży praktyczne znaczenie przepisów przejściowych u.d.e., których rozumienie jest nie tylko konieczne, ale i niezbędne do prawidłowej interpretacji znowelizowanych przepisów k.p.a. Kolejną kwestią wynikającą z wejścia w życie nowych regulacji jest problem pouczenia wnioskodawcy, który składa podanie do organu administracji publicznej przy pomocy zwykłego e-maila na adres poczty elektronicznej, o pozostawieniu jego podania bez rozpoznania. Po wejściu w życie nowych przepisów, a więc od 5 października 2021 r., organy miały obowiązek opracować pouczenie o zasadach prowadzenia korespondencji elektronicznej z organem administracji, czy też nie ma podstaw prawnych

---

<sup>5</sup> Podmioty publiczne mogą wnioskować do Ministra Cyfryzacji o utworzenie adresu do e-doręczeń za pośrednictwem e-usługi udostępnionej na stronie <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-adres-do-e-doreczen-u-publicznego-dostawcy-uslugi-e-doreczen> (data dostępu: 1.12.2022).

<sup>6</sup> Art. 63 § 1 k.p.a. zmieniony został ustawą z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r., poz. 1301), która wprowadziła dopuszczalność wnoszenia podań utrwalonych w postaci elektronicznej, ale również za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej.

<sup>7</sup> Np. portal e-budownictwo wprowadzony ustawą z dnia 5 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1557) – rozdział 7a: *Portal e-Budownictwo*.

<sup>8</sup> Na potrzeby niniejszego opracowania będą używane określenia „zwykły e-mail”, „zwykły adres mailowy”, jako synonimy dla określenia „wnoszenie podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej”.

do wywiedzenia istnienia takiego obowiązku. Przedmiotowego opracowanie wskazuje również na konieczność przygotowania takiego pouczenia.

## Okres przejściowy – skąd się wzięł i jak długo będzie trwał?

Obowiązujący do 5 października 2021 r. art. 63 § 1 k.p.a. pozwalał na wnoszenie podania<sup>9</sup> pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Możliwość składania podań za pomocą komunikacji elektronicznej nie jest zatem nowością. Należy zauważyć, że to właśnie k.p.a. był pierwszą regulacją kodeksową umożliwiającą wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej<sup>10</sup>. Fundamentalne znacznie dla rozwoju komunikacji elektronicznej miało wprowadzenie do polskiego systemu prawnego obowiązku posiadania przez organy publiczne elektronicznej skrzynki podawczej<sup>11</sup> (dalej jako ESP). Zarówno w poprzednim, jak i obecnym stanie prawnym podanie nie mogło być wnoszone zwykłym e-mailem. Skutki wnoszenia podań przy pomocy zwykłych e-maili zmieniły się z dniem 5 października 2021 r. Do tego czasu organy najczęściej wzywały wnoszących do uzupełnienia braków formalnych podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. w związku z brakiem prawidłowego podpisu, a po tej dacie organy zobligowane są do pozostawiania podania złożonego zwykłym mailem bez rozpoznania<sup>12</sup>. Ten dzień – 5 października 2021 r. – jest dniem, w którym rozpoczyna się okres przejściowy, który zakończy się 30 września 2029 r., tj. z dniem, po którym zgromadzona w ePUAP korespondencja nie będzie już dostępna dla posiadacza konta użytkownika lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP w sposób umożliwiający jej przeglądanie, kopiowanie i usuwanie. Po upływie tego terminu minister właściwy do spraw informatyzacji usunie z ePUAP konta użyt-

<sup>9</sup> Na temat pojęcia „podanie” zob. A. Skóra, P. Kardasz, *Art. 63*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Olsztyn 2020, s. 52–54.

<sup>10</sup> W niniejszym artykule celowo pominięto kwestie związane z aspektami technicznym wnoszenia podań drogą elektroniczną. Na temat ESP zob. I. Adamska, *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji” 2012, nr 12, s. 16.

<sup>11</sup> Zob. S. Kotecka, *E-Government & E-Justice*, [w:] A. Burdziak, Ł. Cieślak, Ł. Goździaszek, S. Kotecka, P. Pęcherzewski, P. Rodziewicz, A. Zalesińska, *Technologia informacyjna dla prawników*, cz. 1: *Podstawy prawa komunikacji elektronicznej*, Wrocław 2011, s. 56.

<sup>12</sup> Na temat podejścia ustawodawcy doktryny i orzecznictwa do wnoszenia podań przy pomocy zwykłego maila do 4 października 2021 r. zob. W. Szafrąńska, *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego” e-maila)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 473 i nast., <https://doi.org/10.31648/sp.7781>.

kownika i elektroniczne skrzynki podawcze wraz z ich zawartością (tak: *in fine* art. 148 ust. 1 i 2 u.d.e.). Ważny jest również dzień, w którym organy publiczne obowiązane będą stosować w pełnym zakresie przepisu dotyczącego doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, gdyż z tym dniem przestaną obowiązywać tak ważne dla praktyki poprzednie (t.j. przed 5 października 2021 r.) brzmienia art. 39, 39<sup>1</sup>, 40 § 4 oraz 46 § 4–9 k.p.a. Okres przejściowy wynika z interpretacji art. 166 w związku z art. 155 i 158 ust. 1 u.d.e. w zw. z art. 148 u.d.e. Okres przejściowy jest konieczny, gdyż nie tylko administracja publiczna musi się przygotować do wdrożenia nowych rozwiązań, ale także wyznaczony operator, który będzie świadczył nowe usługi, jak i wszystkie podmioty zobligowane do prowadzenia korespondencji elektronicznej<sup>13</sup> na nowych zasadach.

Zgodnie z art. 166 ustawa o doręczeniach elektronicznych wchodzi w życie<sup>14</sup> z dniem 5 października 2021 r. Przepis ten określa też liczne wyjątki od tej zasady, wskazując które części ustawy wchodzi w okresach późniejszych. Z chwilą wejścia w życie u.d.e. weszły w życie przepisy tej ustawy inne niż wymienione w art. 166, z odrębną datą wejścia w życie, w tym zmiany w k.p.a. (art. 61 u.d.e.)<sup>15</sup>. Konieczne jest sięgnięcie do art. 155 u.d.e., który to przepis zawiera swoisty harmonogram realizacji obowiązku stosowania przez poszczególne rodzaje podmiotów publicznych przepisów u.d.e. Przy czym ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż chodzi o przepisy dotyczące doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej (gdyż inne przepisy weszły lub wchodzi w życie na zasadach określonych w art. 166 u.d.e.). Art. 155 ust. 1–6 u.d.e. określał poszczególne organy administracji publicznej, wskazując konkretną datę, od której organy te (oraz jednostki obsługujące te organy) mają obowiązek stosować przepisy u.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Harmonogram ten przewidywał w pierwotnej wersji<sup>16</sup>, że pierwsze obowiązki będą nałożone na organy administracji rządowej już od 1 października 2021 r. Sam ustawodawca w uzasadnieniu ustawy wskazywał, że harmonogram wdrażania poszczególnych pod-

<sup>13</sup> Zakres podmiotowy przepisu obejmuje w szczególności przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, a także przedsiębiorców wpisanych do KRS oraz CEIDG. Szerzej zob. J. Kurek, *Komentarz do art. 9 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, 2022, Legalis.

<sup>14</sup> Pierwotnie ustawa wchodziła w życie z dniem 1 lipca 2021 r., art. 166 zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 15 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1135) zmieniającej ustawę z dniem 25 czerwca 2021 r.

<sup>15</sup> Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 762–767.

<sup>16</sup> Zob. art. 155 ust. 1 u.d.e. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320).

miotów do doręczeń elektronicznych przyjęto, biorąc pod uwagę stopień elektroniczacji obowiązujących ich procedur, jak również czasowe możliwości integracji systemu realizującego doręczenia elektroniczne z systemami poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem bieżących projektów informatycznych realizowanych przez te podmioty<sup>17</sup>. Harmonogram uległ jednakże zmianie i kolejna data wejścia nowych obowiązków dla administracji rządowej określona została na dzień 5 lipca 2022 r.<sup>18</sup>, a następnie<sup>19</sup> ustalono nowy moment wejścia w życie regulacji dla wszystkich organów publicznych, przy czym nie ustalono już konkretnej daty, a wprowadzono ustawowe upoważnienie dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia tej daty. Zgodnie z art. 155 ust. 10 u.d.e. minister właściwy do spraw informatyzacji, mając na uwadze uwarunkowania techniczne i organizacyjne niezbędne do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikat określający termin wdrożenia rozwiązań technicznych, umożliwiających podmiotom, o których mowa:

1) w ust. 1–5 oraz w art. 9 ust. 1 pkt 1–8, powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej;

2) w ust. 6, powszechne doręczanie i odbieranie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Ustawodawca doprecyzował, że termin określony w komunikacie nie może być późniejszy niż dzień 1 stycznia 2024 r. (art. 155 ust. 11 u.d.e.) i zastrzegł, że komunikat ogłasza się w terminie co najmniej 90 dni przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w tym komunikacie (art. 155 ust. 12 u.d.e.). Dodatkowo w art. 148 ust. 1 u.d.e. wskazano, że zgromadzona w ePUAP korespondencja jest dostępna dla posiadacza konta użytkownika lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP w sposób umożliwiający jej przeglądanie, kopiowanie i usuwanie do dnia 30 września 2029 r.

Tym samym okres przejściowy (w którym organy administracji publicznej, mimo wprowadzenia nowych przepisów regulujących zasady korespondencji w k.p.a., opartych o doręczanie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, nie muszą tych regulacji stosować) trwa od 5 października 2021 r., tj. momentu wejścia w życie ustawy, do dnia 30 września 2029 r., tj. dnia

<sup>17</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 239, s. 113.

<sup>18</sup> Art. 155 ust. 1 zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 15 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1135) zmieniającej ustawę z dniem 25 czerwca 2021 r.

<sup>19</sup> Art. 155 ust. 1 zmieniony przez art. 8 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1002) zmieniającej ustawę z dniem 27 maja 2022 r.

w którym przestanie istnieć możliwość korzystania z ePUAP. Odnotować także trzeba będzie dzień, w którym zacznie obowiązywać pełna dostępność cyfrowa – dzień ten będzie określony w komunikacie wydanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, który to komunikat musi być wydany nie później niż do dnia 1 stycznia 2024 r. Dzień ten jest ważny, gdyż od tego dnia zaczną obowiązywać zmienione przepisy k.p.a. dotyczące doręczeń (art. 39, 39<sup>1</sup>, 40 § 4, 46 § 4–9 k.p.a.) w nowym brzmieniu nadanym nowelizacją, która weszła w życie z dniem 5 października 2021 r. Z tym bowiem dniem organy administracji publicznej zobligowane będą do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych, bowiem wyjątku określonego w art. 158 ust. 1 u.d.e., czyli nakazu stosowania czterech ww. przepisów w brzmieniu dotychczasowym, nie stosuje się, jeżeli podmiot publiczny posiada adres do doręczeń elektronicznych (art. 158 ust. 2 *in fine*).

Należy zwrócić uwagę, że w okresie przejściowym część przepisów regulujących w k.p.a. problematykę doręczeń stosowanych jest zarówno w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r., jak i po tej dacie.

### **Korespondencja między organem publicznym a osobami fizycznymi i przedsiębiorcami (podmiotami niemającymi statusu organu publicznego) w okresie przejściowym**

Swoisty dualizm doręczania – w dwóch stanach prawnych – wynika z jednej strony ze zmian w k.p.a., a z drugiej z art. 158 ust. 1 u.d.e. Nowe brzmienie art. 39 k.p.a. wprowadza hierarchię doręczeń, nakazując organom administracji publicznej doręczać pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu, a jednocześnie art. 158 ust. 1 u.d.e. wskazuje, iż art. 39 k.p.a. trzeba stosować w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r. Aby rozwiązać ten problem, trzeba szczegółowo przeanalizować art. 158 ust. 1 u.d.e. (w części dotyczącej k.p.a.). Zgodnie z tym przepisem w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. od 5 października 2021 r.) do dnia poprzedzającego dzień zaistnienia obowiązku jej stosowania, o którym mowa w art. 155 (tj. do dnia wydania komunikatu przez ministra właściwego ds. informatyzacji o przejściu na pełną dostępność cyfrową – przypis własny) do doręczania przez podmioty publiczne w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 105 do podmiotów niebędących podmiotami publicznymi w rozumieniu tej ustawy, dokonywanego w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, stosuje się art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 ustawy zmienianej w art. 61 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym oraz art. 144a i art. 152a ustawy zmienianej (tj. ordynacja podatkowa) w art. 84 w brzmieniu



dotychczasowym. Musimy zatem rozróżnić komunikację prowadzoną przez organy administracji publicznej na dwa kanały: 1) dotyczący innych organów publicznych, 2) dotyczący podmiotów niebędących podmiotami publicznymi (osób fizycznych czy też przedsiębiorców). W przypadku komunikacji między podmiotami publicznymi zastosowanie mają nowe przepisy regulujące doręczania w k.p.a., a w przypadku korespondencji prowadzonej między organem publicznym i „nie organem publicznym” do doręczenia cztery przepisy enumeratywnie wymienione w tym przepisie stosujemy w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r. Podkreślić zatem należy, że art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. stosujemy w poprzednim brzmieniu do doręczeń do podmiotów „niepublicznych”, a te same cztery przepisy stosujemy w nowym brzmieniu przy korespondencji między podmiotami publicznymi.

Wyraźnie wskazać należy, że art. 158 ust. 1 u.d.e. nie zawiera w swym wyliczeniu art. 14 i 63 § 1 k.p.a. Obowiązują zatem nowe zasady pisemności i nowe zasady składania podań do organu administracji, a „stare” zasady doręczania pism kierowanych od organów administracji – do wnoszących podania (o ile nie są podmiotami publicznymi). Skierowanie podania do organu administracji publicznej zwykłym e-mailem na adres poczty elektronicznej skutkuje obecnie koniecznością pozostawienia tak złożonego podania bez rozpoznania. O fakcie tym wnoszący winien być powiadomiony<sup>20</sup>. Wnioskodawca winien w ocenia autora również być pouczony o zasadach prowadzenia korespondencji elektronicznej z organem administracji publicznej, tak aby w przyszłości mógł skutecznie taką korespondencję prowadzić. Pomijając dyskusję, czy obowiązek informacyjny w tym przypadku wywodzić należy z art. 9 k.p.a.<sup>21</sup>, czy 8 § 1 k.p.a.<sup>22</sup>, należy wyraźnie wskazać, że obowiązek taki istnieje i winien być spełniony. Przygotowanie stosownego pouczenia nie jest zadaniem łatwym i wręcz niemożliwym bez odniesienia się do przepisów przejściowych zawartych w u.d.e. Brak właściwego pouczenia przekłada się na sytuację procesową stron postępowania administracyjnego, co powinno być za każdym razem wnikliwie

<sup>20</sup> O sposobie pozostawienia podania bez rozpoznania po nowelizacji zob. D.R. Kijowski, *Podanie wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 25.

<sup>21</sup> Problem umocowania prawnego do dokonania pouczenia w przypadku pozostawienia sprawy bez rozpoznania jest poza obszarem niniejszego opracowania. Część przedstawicieli doktryny opowiada się za literalną wykładnią art. 9 k.p.a., dochodząc do przekonania, że przepis ten pozwala na jego stosowanie w trakcie trwającego już postępowania – zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada informowania stron*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. II, cz. 2, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, Warszawa 2018, s. 368.

<sup>22</sup> Zasadnie w doktrynie wskazuje się, że to właśnie z art. 8 § 1 k.p.a. (zasady zaufania organów do władzy publicznej) wynika obowiązek udzielania wnioskodawcy informacji m.in. o formie i trybach wnoszenia podań. Szerzej zob. A. Wróbel, *Art. 8*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 150–151.

ocenie w ramach postępowania odwoławczego czy kontroli sądowno-administracyjnej<sup>23</sup>. Przygotowanie poprawnego odwołania wymaga odniesienia się do treści znowelizowanego art. 14 § 1, 1b, 1d k.p.a., art. 63 § 1 k.p.a. oraz art. 158 ust. 1 i 147 u.d.e.

Jak zatem skutecznie doręczać podania do organu administracji publicznej przy pomocy środków komunikacji elektronicznej? Jak doręczać podania na adres do doręczeń elektronicznych<sup>24</sup> organu w rozumieniu ustawy o doręczeniach elektronicznych, tj. na adres, którego organy administracji jeszcze nie mają, żeby było to działanie skuteczne, i co ważne, jak to przedstawić w zrozumiałej formie wnioskodawcy? Rozwiązanie jest dość proste, o ile rozumiemy zasady korespondencji elektronicznej obowiązujące przed 5 października 2021 r., bowiem – mimo pozornej zmiany przepisów – doręczamy korespondencję do organu administracji publicznej na „starych zasadach”, a słowem kluczem jest wyrażenie „równoważne”, użyte w art. 147 ust. 1–4 u.d.e. Ustawodawca w dość ciekawy, choć mało przejrzysty sposób wprowadził nowe zasady doręczeń oparte o publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego – zasady, które będą obowiązywać po zakończeniu okresu przejściowego, jednakże wyrażenia tego nie zapisał w nowych regulacjach, tj. nowym art. 39 k.p.a., tylko do czasu, kiedy funkcjonować będzie ePUAP. Uznał, że doręczenie na starych zasadach jest „równoważne” w skutkach doręczeniu na nowych zasadach i to zarówno w przypadku doręczeń między organami administracji publicznej, jak i organami publicznymi a podmiotami niepublicznymi. Zgodnie bowiem z art. 147 ust. 1 u.d.e. doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do innego podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do dnia 30 września 2029 r. (tj. do dnia, do którego ma funkcjonować ePUAP). Doręczenie korespondencji nadanej przez osobę fizyczną lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, będące użytkownikami konta w ePUAP, do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP, w ramach usługi udostępnianej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, do czasu zaistnienia obowiązku stosowania niniejszej ustawy, o którym mowa w art. 155, przez ten podmiot publiczny (art. 147 ust. 2 u.d.e.),

<sup>23</sup> Szerzej na temat skutków braku pouczenia w przypadku zasadach komunikacji elektronicznej zob. W. Szafrńska, op. cit., s. 482 i nast.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.e. adres do doręczeń elektronicznych to adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344), 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.



a więc do czasu zakończenia trwania okresu przejściowego. Stosownie do art. 147 ust. 3 u.d.e. doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, stanowiącej odpowiedź na podanie albo wnioski złożone w ramach usługi udostępnionej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Ostatnim zabiegiem ustawodawcy było zrównanie w art. 147 ust. 4 u.d.e. skutków urzędowego poświadczenia odbioru z dowodem otrzymania, o jakim mowa w art. 41 u.d.e. Ustawodawca określił w art. 41 u.d.e. warunki wystawienia tego dowodu, wskazując zasady ustalenia daty doręczenia przesyłki w art. 42 u.d.e.

## Wnioski

Równoległe stosowanie dwóch rozwiązań w zakresie doręczania korespondencji elektronicznej „do” i „z” organu administracji publicznej, tj. zarówno opartego o adres do doręczeń elektronicznych, jak i elektroniczną skrzynkę podawczą na ePUAP, jest konieczne i nieuniknione, gdyż wprowadzenie nowych rozwiązań bez okresu przejściowego nie jest możliwe. Niemniej jednak długość tego okresu przejściowego budzi uzasadniony niepokój. Z jednej strony mamy do czynienia z osłabieniem konstrukcji przewidzianych w ustawie o doręczeniach elektronicznych, z drugiej strony zarówno organy administracji publicznej, jak i podmioty niepubliczne muszą funkcjonować w swoistym dualizmie prawnym, określającym dwa równoważne systemy doręczeń. Sytuacja ta jest nie tylko niekomfortowa, ale przekłada się na błędy związane z doręczaniem korespondencji. Nowe zasady doręczeń oparte o adres do doręczeń elektronicznych powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego czy też publiczną usługą hybrydową faktycznie nie obowiązują (pomimo ich wprowadzenia do krajowego porządku prawnego<sup>25</sup>), a korespondencja między organami publicznymi, jak i organami publicznymi a podmiotami niepublicznymi opiera się na poprzednich zasadach opartych o ePUAP. Informacje o tej swoistej sytuacji prawnej winny być przekazywane stronom postępowania nie tylko w przypadku błędnego skierowania podania na adres poczty elektronicznej wraz z zawiadomieniem o pozostawieniu podania bez rozpoznania, ale

---

<sup>25</sup> Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 i art. 5 u.d.e. 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. 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.

również przy pierwszym kontakcie organu prowadzącego postępowanie ze stroną/stronami konkretnego postępowania. Art. 40 § 5 k.p.a. wprowadza obowiązek pouczenia strony przy pierwszym kontakcie m.in. o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń czy też o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnienie na piśmie, a także o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem. W tym właśnie momencie strony i uczestnicy postępowania winni być pouczeni o zasadach prowadzenia korespondencji elektronicznej z organem administracji publicznej, gdyż organ nie wie, czy strona nie będzie zainteresowana prowadzeniem takiej korespondencji w trakcie trwania postępowania. Znajomość zasad komunikacji elektronicznej, które umożliwiają prowadzenie skutecznej korespondencji z organem, jest niezbędna z punktu widzenia uprawnień strony i możliwości brania przez nią aktywnego udziału w postępowaniu. Organ winien zatem zmodyfikować treść pouczenia przekazywanego stronom przy pierwszym kontakcie i uwzględnić w jego treści część poświęconą zasadom komunikacji elektronicznej. Praktyka pokazuje, że niestety tylko niewielka część organów administracji publicznej w taki sposób interpretuje obecną sytuację prawną i obowiązki z niej wynikające dla organu. Warto może także przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny przygotował broszurę informacyjną na temat informatyzacji postępowania sądowo-administracyjnego<sup>26</sup>. Częścią tej broszury są także zasady komunikacji elektronicznej z sądem administracyjnym. Trudno w różnych organach administracji publicznej szukać takiego opracowania czy też pouczeń zawierających podobne treści. Broszura ta w ocenie autora może być wzorcem służącym do przygotowania odpowiedniego pouczenia przez organ administracji publicznej (przy uwzględnieniu specyfik organu administracji, jej możliwości technicznych i zapisów k.p.a. oraz u.d.e.). Warto zaznaczyć, że nie tylko zawartość merytoryczna tej broszury zasługuje na pochwałę, ale także sposób jej przygotowania, w tym przede wszystkim użyty język. Pouczenia wszak kierowane są do zwykłego obywatela, zatem winny być przygotowane w zwartej, przejrzystej, i łatwo dostępnej formie, napisane zrozumiałym językiem. I ta broszura taka jest – w przeciwieństwie do wielu pouczeń funkcjonujących w obrocie prawnym, przygotowanych przez organy administracji publicznej.

## Wykaz literatury

- Adamska I., *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w Administracji” 2012, nr 12.
- Kijowski D.R., *Podanie wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa*.

<sup>26</sup> Dostępna pod adresem <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/download/attachment/2524/broszura-informacyjna-nsa.pdf> (data dostępu: 1.12.2022).

- Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Wolters Kluwer/Wyd. UŚ, Warszawa 2022.
- Kotecka S., *E-Government & E-Justice*, [w:] A. Burdziak, Ł. Cieślak, Ł. Goździaszek, S. Kotecka, P. Pęcherzewski, P. Rodziewicz, A. Zalesińska, *Technologia informacyjna dla prawników*, cz. 1: *Podstawy prawa komunikacji elektronicznej*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.
- Kurek J., *Komentarz do art. 9 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, 2022, Legalis.
- Sibiga G., *Przepisy o informatyzacji w Polsce*, [w:] I. Adamska, I. Bednarski, A. Janikowski, M. Kamiński, M. Kossakowski, W. Ozga, T. Rakoczy, J. Rzymowski, G. Sibiga, R. Sternicki, E. Walczyk, *E-PUAP w praktyce*, Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, Wrocław 2011.
- Skóra A., Kardasz P., *Art. 63*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WPiA UWM, Olsztyn 2020.
- Szafrańska W., *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego” e-maila)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, <https://doi.org/10.31648/sp.7781>.
- Wilbrandt-Gotowicz M. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Wróbel A., *Art. 8*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada informowania stron*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. II, cz. 2, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

## Summary

### Electronic correspondence with a public administration body in transition

**Keywords:** administrative law, administrative proceeding, electronic correspondence, electronic correspondence with a public administration body.

The constant development of techniques and methods of interpersonal communication made it necessary to take into account new solutions in the functioning of public administration, which in turn forced the need to prepare a new legal regulation, adequate to the challenges of modern times. The entry into force on October 5, 2021 of the Act on electronic deliveries heralded the revolution that began in the field of electronic deliveries, with the transition to deliveries based on a public service of registered electronic delivery, a public hybrid service and the introduction of the obligation to have new addresses for electronic deliveries. Since October 5, 2021, i.e. the moment the new regulation enters into force, a practical problem arose as to how applications should be submitted to the public administration body via electronic means of commu-

nication so that they produce the desired legal effect and are not left unexamined. Therefore, problems arose as to how to effectively conduct electronic communication with a public administration body and how long the transitional period in which legal dualism in the field of electronic deliveries will last. Another problem resulting from the entry into force of the new regulations is the issue of advising the applicant who submits an application to a public administration body by means of an ordinary e-mail to the e-mail address about leaving his application without examination. The purpose of this study is to seek answers to emerging problems based on the provisions of the Act on Electronic Delivery, including transitional provisions. The study in question indicates the need to prepare instructions on the principles of electronic communication, which should be provided to the parties or participants in the proceedings at the first contact or together with information about leaving the application unprocessed if the application is sent to an e-mail address. The parallel use of two solutions for the delivery of electronic correspondence to (and “from”) a public administration body, i.e. both based on an address for electronic delivery and an electronic inbox for ePUAP, is necessary and inevitable, because the introduction of new solutions without a transitional period is not possible. Nevertheless, the length of the transitional period raises legitimate concerns. On the one hand, we are dealing with a weakening of the constructions provided for in the Act on electronic deliveries, on the other hand, both public administration bodies and non-public entities must function in a kind of legal dualism defining two equivalent delivery systems.