

## Nowe zasady dotyczące doręczania pism i wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 5.10.2021 r.) – Część I

---

### New Principles of Delivery and Submitting Applications in the Form of an Electronic Document in the General Administrative Proceedings in Poland (Amendment of the Administrative Procedure Code of 5 October 2021) – Part I

*The author describes and analyzes current Polish regulations on e-delivery and submitting e-applications and those regulations will become effective due to the amendment of the General Administrative Procedure of 1 July 2021. In the scope of the article, the author undertakes the difficult task of assessing current Polish CAP regulations on e-delivery and the process of the submission of the electronic application. The author also assesses new legal regulations related to the above-mentioned issues, and he attempts to answer the question of whether the introduction of new solutions, in the field of e-delivery and submission of e-applications, to the Polish legal system is a step in the right direction.*

---

#### Paweł Kardasz

radca prawny  
doktor nauk prawnych  
Akademia Pomorska w Słupsku

ORCID – 0000-0002-4833-9375

e-mail: pawel.kardasz@apsl.edu.pl

Słowa kluczowe:  
ogólne postępowanie administracyjne,  
e-podanie, e-doręczenia, informatyzacja,  
kodeks postępowania administracyjnego

Key words:  
the General Administrative Procedure,  
e-application, e-delivery, computerization,  
the Administrative Procedure Code

<https://doi.org/10.36128/priv.vi38.289>

#### 1. Uwagi wstępne

Na temat możliwości wykorzystania w różnych działaniach administracji publicznej nowych technologii informatyczno-technicznych zaczęto po raz pierwszy mówić w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku<sup>1</sup>. Debata na temat wymienionego sposobu zastosowania narzędzi informatycznych nie wychodziła jednak wówczas zasadniczo poza obszar zainteresowań

---

1 Paweł Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Olsztyn, niepublikowana rozprawa doktorska, maszynopis w Bibliotece Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 2020), 53-54.

środowiska akademickiego<sup>2</sup>. Sytuacja ta uległa istotnej zmianie wraz z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>3</sup>. Aktem tym ustawodawca wprowadził do systemu prawa polskiego całkiem nowy dział administracji rządowej pt. „Informatyzacja”. Dział ten pierwotnie podporządkowany został ministrowi nauki i obejmował przede wszystkim sprawy informatyzacji administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne<sup>4</sup>. Należy zauważyć, że w 2001 roku doszło również do uchwalenia w Polsce m.in. następujących aktów normatywnych: ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych<sup>5</sup>, ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>6</sup>, ustawy z dnia 25 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych<sup>7</sup> oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup>. Pomimo wejścia w życie wskazanych powyżej ustaw w analizowanym okresie wciąż brakowało jednakże w Polsce aktu prawnego, który ujedynolciłby działania państwa podejmowane w zakresie informatyzacji szeroko rozumianej sfery administracji publicznej<sup>9</sup>.

Opisywaną lukę ustawodawca wypełnił w drodze wprowadzenia do prawodawstwa polskiego przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>10</sup>. W obrębie wymienionego aktu normatywnego ustalone zostały m.in. zasady: określania Planu Informatyzacji Państwa, ustanawiania różnych krajowych projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, ustalania minimalnych

- 
- 2 W omawianym okresie, m.in. w 1994 roku, środowisko naukowe zorganizowało tzw. I Kongres Informatyki Polskiej. Natomiast już w 1998 roku odbył się tzw. II Kongres Informatyki Polskiej. W ramach tych inicjatyw przedstawiony został: „Pakt na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego”. W wyniku opublikowania wymienionego dokumentu liczne środowiska naukowe zaczęły powszechnie domagać się stworzenia regulacji normatywnych wspierających rozwój e-usług dla polskiego obywatela.
  - 3 Dz. U. z 2001 r., Nr 154 poz. 1800.
  - 4 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 58.
  - 5 Dz. U. tj. z 2021 r. poz. 386.
  - 6 Dz. U. tj. z 2013 r. poz. 262 ze zm. Uchyl.
  - 7 Dz. U. z 2001 r., Nr 100 poz. 1087.
  - 8 Dz. U. tj. z 2020 r. poz. 2176.
  - 9 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 60-61.
  - 10 Dz. U. tj. z 2021 r. poz. 670.

wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz rządzące procesami dostosowywania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych. W ramach przedmiotowej ustawy utworzone zostały zatem ramy prawne, które niezbędne były dla funkcjonowania elektronicznej administracji w Polsce<sup>11</sup>. Aktem tym ustawodawstwa polski dostosował także działania krajowe z zakresu informatyzacji administracji publicznej do obowiązujących planów Unii Europejskiej w tym obszarze<sup>12</sup>.

Należy zauważyć, że w dniu 5 września 2016 roku weszły w życie w Polsce kolejne ważne dla informatyzacji krajowej administracji publicznej przepisy ustawy o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej<sup>13</sup>. Natomiast już w dniu 18 listopada 2020 roku uchwalona została ustawa o doręczeniach elektronicznych<sup>14</sup> (poszczególne regulacje tego aktu prawnego zaczęły obowiązywać w Polsce już od dnia 5 października 2021 roku<sup>15</sup>). Głównym celem uchwalenia przez Sejm zaprezentowanych aktów normatywnych było przede wszystkim dostosowanie ustawodawstwa polskiego do przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (cyt. dalej jako „rozporządzenie eIDAS”)<sup>16</sup>.

Wszystkie wymienione powyżej akty prawne w sposób istotny przyczyniły się do reorganizacji dotąd istniejącego w Polsce modelu komunikacji jednostki z organami administracji publicznej. Dotąd bowiem komunikacja ta odbywał się, co do zasady w sposób tradycyjny, tj. z wykorzystaniem papierowego obiegu dokumentów. Natomiast w wyniku wejścia w życie przedstawionych powyżej regulacji wzorzec ten uległ reorientacji w kierunku opartej o zdobycze nowoczesnej techniki komunikacji elektronicznej<sup>17</sup>.

11 Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., Nr 64 poz. 565), 26.

12 Zob. Plan Unii Europejskiej pt. „e-Europa 2005 Społeczeństwo Informatyczne dla Wszystkich”. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF>. [dostęp: 10.08.2021].

13 Dz. U. tj. z 2020 r. poz. 1173 ze zm.

14 Dz. U. z 2020 r. poz. 2320 ze zm.

15 Pierwotnie poszczególne przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych miały wejść w życie już w dniu 1 października 2020 roku.

16 Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73.

17 Kardasz, Podanie w formie *dokumentu elektronicznego*, 67. Por. także Irena Lipowicz, „Administracja w społeczeństwie informacyjnym”,

Skomplikowany proces stopniowego przechodzenia przez polską administrację publiczną z modelu opartego na komunikacji tradycyjnej (klasycznej, dotychczasowej) w kierunku komunikacji elektronicznej szczególnie dobrze obrazują zwłaszcza kolejne wdrażane przez ustawodawcę nowelizacje przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1966 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (cyt. dalej jako „k.p.a.” lub „Kodeks”)<sup>18</sup> w obrębie elektronicznych sposobów doręczania pism oraz elektronicznych metod wnoszenia podań. Opisywane regulacje jak dotąd uległy już bowiem kilkunastokrotnym zmianą informatyzacyjnym (np. nowele k.p.a. z: 2019 r.<sup>19</sup>, 2018 r.<sup>20</sup>, 2016 r.<sup>21</sup>, 2014 r.<sup>22</sup>, 2010 r.<sup>23</sup> itd.)<sup>24</sup>. Natomiast do najistotniejszych z nich, jak się wydaje, należy zaliczyć ostatnie zmiany wprowadzone do k.p.a. na podstawie ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Zmiany te w zakresie ogólnego postępowania administracyjnego wchodzi w życie z dniem 5 października 2021 roku.

Celem niniejszego artykułu jest zatem przede wszystkim dokonanie w niezbędnym zakresie analizy i oceny aktualnie obowiązujących na gruncie k.p.a. (tj. do 4 października 2021 r.) regulacji normatywnych związanych z procesem elektronicznego doręczenia pism oraz wnoszenia elektronicznych podań. W ramach artykułu ukazane zostaną również pewne niedoskonałości aktualnie stosowanych przez ustawodawcę na płaszczyźnie k.p.a. rozwiązań prawnych w obrębie elektronicznej komunikacji. Celem artykułu jest także analiza i przeprowadzenie oceny nowych rozwiązań prawnych, jakie z dniem 5 października 2021 r., w związku z uchwaleniem przez polskiego prawodawcę ustawy o doręczeniach elektronicznych, wejdą w życie w ramach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z uwagi na bardzo szeroki zakres poruszanej problematyki, zagadnienie nowych zasad dotyczących doręczania pism i wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym ujęto w dwóch dopełniających się opracowaniach stanowiących powiązane ze sobą części. W niniejszej części przeprowadzona została analiza obecnie obowiązujących w obszarze ogólnego postępowania administracyjnego

---

[w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 5, red. Zbigniew Niewiadomski (Warszawa, Lexis Nexis, 2011), 38.

18 Dz. U. tj. z 2021 r. poz. 735.

19 Dz.U. z 2019 r. poz. 60 ze zm.

20 Dz.U. z 2018 r. poz. 1544 ze zm.

21 Dz.U. z 2016 r. poz. 1579 ze zm.

22 Dz.U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.

23 Dz.U. 2010 nr 40 poz. 230 ze zm.

24 Por. także szerzej Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 67-71.

(k.p.a.) przepisów prawnych dotyczących procesu wnoszenia e-podań oraz e-doręczeń. W ramach tej części dokonano także w niezbędnym zakresie oceny współcześnie istniejących w analizowanym obszarze rozwiązań.

## 2. Uregulowania prawne dotyczące wnoszenia elektronicznych podań (e-podań) obowiązujące w ogólnym postępowaniu administracyjnym do dnia 4 października 2021 roku

Na płaszczyźnie regulacji ogólnego postępowania administracyjnego pod pojęciem podania należy rozumieć wszelkie rodzaje oświadczeń składane przez strony i innych uczestników postępowania przed, w trakcie lub po zakończeniu indywidualnych spraw administracyjnych, które rozstrzygane są z zastosowaniem jednej z prawnie dopuszczalnych form działania administracji (decyzji lub postanowienia itp.), do których załatwienia zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i których adresatem są organy administracji publicznej<sup>25</sup>. Natomiast odmiennie niż w przypadku podań w ujęciu „ogólnym” mianem podań elektronicznych można nazywać różnego rodzaju oświadczenia (procesowe) kierowane przez strony i innych uczestników postępowania do organów administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego i w jednym z cyfrowych sposobów ich składania, określonych w art. 63 § 1 k.p.a. Od podań w szerokim rozumieniu podania elektroniczne różnią się, więc zasadniczo formą i metodą ich wnoszenia do organów, a także zakresem stawianych wobec nich przez ustawodawcę warunków formalnych<sup>26</sup>.

Należy zauważyć, że obecnie wymogi dotyczące formy, metod składania i warunków formalnych elektronicznych podań uregulowane zostały przez ustawodawcę polskiego m.in. w ramach art. 14 § 1 i art. 63 k.p.a. Zgodnie z treścią pierwszej z powołanych przepisów w postępowaniu administracyjnym sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (cyt. dalej jako „u.i.d.p.”). Natomiast wedle dyspozycji drugiego z przedstawionych unormowań 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 elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na

---

25 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 116-117. Por. także Agnieszka Skóra, Paweł Kardasz, „Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część I” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, nr 1 (2020): 197 i n.

26 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 117.

podstawie przepisów u.i.d.p. (art. 63 § 1 k.p.a.)<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 63 § 3a k.p.a. podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego, oprócz elementów formalnych wymienionych wprost w dyspozycji § 2-3 art. 63 k.p.a., powinno: 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru oraz 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie. Dodatkowo wedle art. 63 § 4 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny<sup>28</sup>. Przedstawione wymogi dotyczące formy, sposobów wnoszenia oraz warunków formalnych e-podań uzupełniają przy tym liczne inne przepisy Kodeksu – w tym m.in. art. 57 § 5 pkt 1, art. 61 § 3a, art. 63 § 3b i § 5, art. 64 i art. 261-267 k.p.a., a także odrębne przepisy prawa polskiego – w tym przede wszystkim normy wyżej już cytowanej ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy z dnia 5 września 2016 o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej (cyt. dalej jako „u.u.z.i.e.”) czy też ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (cyt. dalej jako „u.ś.u.d.e.”)<sup>29</sup>, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (cyt. dalej jako „r.s.d.d.e.”)<sup>30</sup>, rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (cyt. dalej

27 Agnieszka Skóra, Paweł Kardasz, „Skutki prawne awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej za pomocą której wnoszone jest do organu podanie w formie elektronicznej i skutki prawne błędu w transmisji danych e-podania. Uwagi na płaszczyźnie ogólnego postępowania administracyjnego”, w druku.

28 Agnieszka Skóra, Paweł Kardasz, „Kom. do art. 63 k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126*, t. II, red. Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra (LEX/el. 2020).

29 Dz. U. tj. z 2020 r. poz. 344.

30 Dz. U. tj. z 2018 r. poz. 180.

jako „r.w.z.k.”)<sup>31</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>32</sup>. Wypada wskazać także że regulacje k.p.a. w zakresie e-podań dopełniają również m.in. unormowania prawa europejskiego, a mianowicie przepisy – mającego bezpośrednie zastosowanie w Polskim prawodawstwie – przywołanego na wstępie rozporządzenia eIDAS<sup>33</sup>.

Z powyższego wynika, że materia związana z wnoszeniem e-podań, na gruncie polskiego ogólnego postępowania administracyjnego, nie jest łatwa oraz stanowi dość problematyczne i złożone zagadnienie.

Przed wszystkim należy zauważyć, że obecnie w celu złożenia do organu administracji publicznej elektronicznego podania musi być ono doręczone do organu w formie „dokumentu elektronicznego”. Niestety Kodeks nie normuje, czym jest ów dokument elektroniczny. Definicja dokumentu elektronicznego unormowana została natomiast przez ustawodawcę w ramach treści art. 3 pkt 2 u.i.d.p. Zgodnie z tym przepisem dokumentem elektronicznym jest stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Dokumenty w formie elektronicznej, w rozumieniu wyżej wskazanej definicji, stanowią zatem wszelkie treści cyfrowe tworzone przez uporządkowane elektroniczne zapisy informacji (zapis binarny), które utrwalane są na odpowiednich informatycznych nośnikach informacji<sup>34</sup>. Prościej rzecz ujmując dokument elektroniczny, w podanym znaczeniu, stanowi zatem wyodrębniony od reszty danych plik lub zestaw plików elektronicznych (komputerowych), o określonym formacie danych (np. jpg), zapisany na informatycznym nośniku danych (np. *pendrive*). Zaznaczyć należy, że wymieniona definicja może być w sposób odpowiedni stosowana na gruncie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W takim przypadku dopuszczalny format danych, w którym mogą być wnoszone do organu e-podanie, może stanowić jednak wyłącznie rozszerzenie pliku podania

---

31 Dz. U. tj. z 2019 r. poz. 1969.

32 Dz. U. tj. z 2017 r. poz. 2247.

33 Zob. m. in. Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 257-266.

34 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 108. Por. także Agnieszka Skóra, Paweł Kardasz, „Electronic Document in the General Administrative Proceedings in Poland”, [w:] *Public and Private Law and the Challenges of New Technologies and Digital Markets. Volume I. Regulatory Challenges*, red. Elisabetta Bani, Beata Pachuca-Smulska, Edyta Rutkowska-Tomaszewska (Warszawa, C. H. Beck, 2020), 33-48.

XML<sup>35</sup>. Wynika to wprost z treści § 17 ust. 1 r.s.d.d.e., jak również z tego, iż elektroniczne podania mogą być obecnie wnoszone do organów administracji publicznej, co do zasady wyłącznie na formularzu elektronicznym za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej jako „ESP”), która umieszczona jest w ramach odpowiedniego portalu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej jako „ePUAP”). Natomiast same załączniki do elektronicznych podań mogą być obecnie zapisywane w postępowaniu administracyjnym także w innych formatach danych, o których mowa w § 17 ust. 2 r.s.d.d.e.<sup>36</sup>.

Zgodnie z treścią art. 14 § 1 w zw. z art. 63 § 1 k.p.a. na gruncie aktualnego prawodawstwa administracyjnego podania w celu uzyskania miana „elektronicznych” muszą także zostać wniesione za pośrednictwem „środków komunikacji elektronicznej”. Niestety podobnie jak w przypadku „dokumentu elektronicznego” prawodawca w obrębie Kodeksu nie normuje wprost czym są środki komunikacji elektronicznej, odsyłając w tym zakresie do definicji tego pojęcia zawartej w przepisach u.i.d.p. Ciekawe jest przy tym, że w ramach art. 3 pkt 4 u.i.d.p. ustawodawca w zakresie pojęcia środków komunikacji elektronicznej ponownie odsyła czytelnika do definicji tego terminu zawartej w odpowiednich unormowaniach u.s.u.d.e.<sup>37</sup>. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 5 środki komunikacji elektronicznej stanowią 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 pocztę elektroniczną. Do katalogu środków ułatwiających komunikację elektroniczną, o których mowa w ramach cytowanego artykułu, można więc zaliczyć, poza pocztą elektroniczną, przede wszystkim: smartfony (w zakresie SMS, MMS i przesyłu innych danych), komunikatory internetowe (np. Skype, Signal lub Viber itd.) lub najnowszej generacji telefaksy, ESP itd.<sup>38</sup>.

Mimo szerokiego katalogu środków komunikacji elektronicznej, określonego w ramach art. 2 pkt 5 u.s.u.d.e., wypada jednakże zauważyć, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasadniczo wyłącznym

35 David Linthicum, *XML (Extensible Markup Language)*. <https://whatis.techtarget.com/definition/XML-Extensible-Markup-Language>. [dostęp: 12.08.2021].

36 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 251-253. Zob. także Skóra, Kardasz, *Kom. do art. 63 k.p.a.* (LEX/el).

37 Zdaniem autora może to stanowić pewien rodzaj błędu legislacyjnego prawodawcy w omawianym zakresie.

38 Na temat katalogu środków komunikacji elektronicznej oraz możliwości kwalifikowania telefaksu do tego katalogu – zob. Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 137; 147-151.



środkiem, za pomocą którego można skutecznie wnieść e-podanie do organu administracji publicznej, jest ESP<sup>39</sup>. Według art. 3 pkt 17 u.i.d.p. ESP jest to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej, służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego. ESP stanowi więc pewnego rodzaju wirtualne biuro podawcze organu administracji publicznej dostępne dla jednostki w trybie 24/7<sup>40</sup>. Należy zauważyć, że obecnie zgodnie z art. 16 1a u.i.d.p. organy administracji publicznej mają prawny obowiązek udostępnienia Elektronicznej Skrzynki Podawczej, spełniającej standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz zapewniania jej stałej obsługi, w szczególności dla stron i innych uczestników postępowania. W aktualnym porządku prawnym ESP może zostać udostępniona przez organ w ramach platformy ePUAP (najczęściej) lub w ramach innej platformy znajdującej się poza ePUAP, lecz korzystającej z jej rozwiązań<sup>41</sup>. ESP nie stanowi przy tym konta pocztowego, a wyłącznie pewien kompleksowy, konfigurowalny podsystemem wykorzystywany w ramach systemów teleinformatycznych stosowanych w Polsce<sup>42</sup>. Warunki tworzenia ESP regulują w szczególności przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (r.s.d.d.e.)<sup>43</sup>. Natomiast zasady działania platformy ePUAP określają regulacje u.i.d.p. Przepisy te uzupełniają aktualnie również unormowania rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (r.w.z.k.)<sup>44</sup>.

Wypada jednakże zauważyć, że treść art. 63 § 1 w zw. z art. 14 § 1 k.p.a. nastrocza wiele problemów interpretacyjnych w zakresie ewentualnej możliwości dopuszczenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym innych niż ESP metod wnoszenia przez strony lub innych uczestników e-podań.

---

39 Zob. Skóra, Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań*, 202-204.

40 Sylwia Skowronek, „Wszczęcie postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2016): 91.

41 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 155-160.

42 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 213/15, LEX nr 2026057.

43 Dz. U. tj. z 2018 r. poz. 180.

44 Dz. U. tj. z 2019 r. poz. 1969. Por. szerzej na temat ESP, platformy ePUAP oraz innych platform udostępniających ESP – por. Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 124-140, 155-160.

Fakt niejasnej treści regulacji k.p.a. w tym obszarze zauważany jest już od pewnego czasu zarówno w poglądach doktryny prawniczej, jak i judykatury sądowej<sup>45</sup>. Jednak mimo tego tematyka ta jest nadal stosunkowo rzadko poruszana. Mianowicie z art. 63 § 1 k.p.a. wynika, że „Podania (...) mogą być wnoszone (...) za pomocą telefaksu (...), a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie u.i.d.p.”. Z takiej treści cytowanej regulacji można zatem wywnioskować, że elektroniczne podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym mogą być również składane do organu administracji publicznej, m.in. za pomocą nowoczesnego telefaksu. Nowoczesny telefaks (modem faksowy, serwer faksów itd.) spełnia bowiem wszelkie ustawowe przesłanki uznania go za definicyjny środek komunikacji elektronicznej. Stanowi on urządzenie techniczne. Pozwala on na indywidualne porozumiewanie się na odległość. Poza tym działanie takiego faksu polega na wysyłaniu danych elektronicznych pomiędzy urządzeniami telekomunikacyjnym za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnych, co odbywa się za pośrednictwem komputera (tj. *hardware*) korzystającego ze specjalnego oprogramowania (tj. *software*)<sup>46</sup>. Wydaje się również, że aktualnie w pewnych przypadkach e-podanie może być również w niektórych sytuacjach wnoszone

- 
- 45 Por. Grzegorz Łaszczycza, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, komentarz do art. 1-103, wyd. 3, red. Grzegorz Łaszczycza, Czesław Martysz, Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), s. 530; Adam Haręża, „Rola Elektronicznej Skrzynki Podawczej w bezpiecznej komunikacji organu administracyjnego ze stroną postępowania administracyjnego”, [w:] *Internet. Prawno informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. Grażyna Szpor, Wojciech R. Wiewiórowski (Warszawa: C. H. Beck, 2012), 272; Katarzyna Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim* (Warszawa, C. H. Beck, 2017), 286; Dorota Fleszer, „Elektroniczne wnoszenie podań w postępowaniu administracyjnym” *Casus*, nr 65 (2012): 35 oraz Paweł Chmieliński, „Środki komunikacji elektronicznej wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2015): 43-44 i in. Zob. także m. in. wyrok NSA z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1968/15, LEX nr 1918536; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1046/17, LEX nr 2465739 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 147/14, LEX nr 1602267 i in.
- 46 Por. Chmieliński, *Środki komunikacji elektronicznej*, 43-44. Odmienne stanowisko zob. na przykład wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 2345/14 i in.

do organu administracji publicznej za pomocą zwykłym pocztą elektroniczną oraz informatycznego nośnika danych<sup>47</sup>.

Na gruncie aktualnie obowiązującego prawa bardzo problematyczne wydają się także zagadnienia związane z wymogami formalnymi, jakie ustawodawca stawia wobec elektronicznych podań w celu ich skutecznego wniesienia. Wypada bowiem wskazać, że oprócz elementów formalnych określonych art. 63 § 2-3 k.p.a., zgodnie z art. 63 § 3b k.p.a. „podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno obecnie: 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru oraz 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie”. Wśród wszystkich wymogów formalnych przede wszystkim najbardziej kłopotliwą wydaje się kwestia prawidłowego wskazania w e-podaniu odpowiedniego adresu elektronicznego przez podmiot je wnoszący. Analogicznie bowiem, jak w przypadku wcześniej analizowanych w artykule zagadnień, ustawodawca polski nie unormował w ramach k.p.a. pojęcia „adresu elektronicznego”. To zaś do dzisiaj powoduje zarówno po stronie przedstawicieli doktryny prawniczej, orzecznictwa sądowego, jak i samych jednostek (stron i innych uczestników postępowania) znaczne problemy z dokonaniem prawidłowej wykładni (interpretacji) analizowanego warunku formalnego podania<sup>48</sup>. Dla przykładu w wyroku z dnia 29 września 2016 r., o sygn. akt III SA/Gd 636/16 WSA w Gdańsku stwierdził, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym jedynym adresem elektronicznym wskazanym w e-podaniu może być wyłącznie adres skrzynki podawczej na platformie ePUAP<sup>49</sup>. Natomiast w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt II FSK 2855/15 NSA w składzie 3 sędziów stwierdził, że przepisy o doręczaniu pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie wymagają, aby adresat pisma wskazał konto na ePUAP lub też w innym systemie teleinformatycznym. Wskazanie takiego konta nie jest warunkiem doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>50</sup>. Sąd tej wyraził więc pogląd, że warunkiem skutecznego doręczenia pisma przez organ nie jest wskazanie przez stronę lub innego uczestnika postępowania w e-podaniu jej adre-

47 Zob. szerzej Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 124-155. Por. także Grzegorz Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: Lexis Nexis, 2011): 104.

48 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 191-200.

49 LEX nr 2141896.

50 LEX nr 2426338.

su na ePUAP. W takim razie według sądu pojęcie adresu elektronicznego na gruncie przepisów k.p.a. powinno być ujmowane szeroko. Jest to obecnie stanowisko dominujące zarówno w poglądach judykatury sądowej, jak i doktryny prawniczej<sup>51</sup>. Pozostaje jednak pytanie, jak szeroko na płaszczyźnie regulacji Kodeksu może być wykładane pojęcie „adresu elektronicznego” – tj. czy adres ten może obejmować adres pagerów itd.<sup>52</sup> Ubocznie należy wskazać, że w zakresie pojęcia adresu obecnie osobną problematyką pozostaje także udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w elektronicznym podaniu należy wskazywać również adres tradycyjny podmiotu, który je składa<sup>53</sup>.

W zakresie warunków formalnych stawianych przez ustawodawcę względem składanych do organu e-podań skomplikowany wydaje się również system obecnie dopuszczony do użycia przez ustawodawcę w ogólnym postępowaniu administracyjnym sygnatur elektronicznych. Aktualnie bowiem strona (lub inny uczestnik postępowania) w celu podpisania elektronicznego podania mogą posłużyć się zarówno kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem elektronicznym, środkami identyfikacji elektronicznej wydany w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a u.u.z.i.e., środkami identyfikacji elektronicznej wydany w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej oraz przy użyciu innej technologii uwierzytelniania, jeżeli tylko zapewni ona możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej<sup>54</sup>. Współcześnie dość enigmatyczne na gruncie Kodeksu mogą się także wydawać dla strony (lub innego uczestnika postępowania), niereprezentowanej w sprawie przez profesjonalnego pełnomocnika, regulacje prawne

- 
- 51 Por. m. in. wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt II FSK 454/17, LEX nr 2338693 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt I SA/Ke 339/17, LEX nr 2346521 i in. Zob. również podobnie z Paweł Litwiński, [w:] *Prawo Internetu*, wyd. 2, red. Paweł Podrecki (Warszawa: Lexis Nexis, 2007): 188 i in.
- 52 Zob. szerzej na ten temat – Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 199.
- 53 Autor podziela w tym względzie pogląd Grzegorza Sibigi, że w e-podaniu podmiot wnoszący obok adresu elektronicznego powinien również wskazać swój adres tradycyjny – por. szerzej Zob. tak Grzegorz Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym* (Warszawa, C. H. Beck, 2019): 147-148. Por. także Skóra, Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań*, 200-201.
- 54 Zob. szerzej nt. podpisów elektronicznych mogących znaleźć zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym – Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 210-245 oraz Skóra, Kardasz, *Kom. do art. 63 k.p.a.* (LEX/el.).

dotyczące obowiązku wniesienia elektronicznego podania na urzędowym e-formularzu i w odpowiednim formacie danych<sup>55</sup>, o czym była już mowa szerzej wcześniej.

### 3. Uregulowania prawne dotyczące elektronicznego doręczania przez organ pism obowiązujące na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego do dnia 4 października 2021 r.

W Polsce współcześnie procesem doręczania pism przez organy w ogólnym postępowaniu administracyjnym rządzi przede wszystkim zasada oficjalności<sup>56</sup>. Zgodnie z tą zasadą tylko zgodne z prawem doręczenie pisma pozwala na przyjęcie, jako skutecznych, czynności podejmowanych przez organ w sprawie. Nieprawidłowe doręczenie stanowi zatem istotne naruszenie tej zasady, mogące powodować pozbawienie strony (lub innego uczestnika postępowania) możliwości obrony swych praw<sup>57</sup>. Aktualnie w postępowaniu administracyjnym w obrębie procesu elektronicznego doręczania korespondencji do stron (lub innych uczestników postępowania) praktycznej realizacji wymienionej zasady służy zwłaszcza regulacja art. 39<sup>1</sup> k.p.a. Należy zauważyć, że obecnie obowiązujące polskie unormowania dotyczące administracyjnych e-doręczeń uzupełniają także liczne akty prawne o charakterze szczególnym wobec Kodeksu<sup>58</sup>.

55 Por. szerzej Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 248-257.

56 Obok m.in. zasady inkwizycyjności i pisemności dokonywania doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym – zob. szerzej Paweł Kardasz, „Zasada pisemności a doręczenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej” *Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu*, z. 26 (2018): 141 i n.

57 Zob. m. in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 marca 2020 r., sygn. akt I SA/Ke 502/19.

58 Unormowania te w swoim zakresie pokrywają się zasadniczo z tymi, które znajdują zastosowanie przy wnoszeniu przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) e-podań. W procesie dokonywania przez organ e-doręczeń obecnie zastosowanie znajdują bowiem w szczególności również przepisy – ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy z dnia 5 września 2016 o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej i rozporządzenia Rady Ministrów

Zgodnie z treścią powołanej powyżej przepisu aktualnie doręczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym e-pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e., jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny; 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny (§ 1). Na gruncie Kodeksu proces e-doręczenia odbywa się więc przy zastosowaniu w tym celu przez organy administracji publicznej środków komunikacji elektronicznej oraz w sytuacji wypełnienia w postępowaniu przesłanek enumeratywnie wymienionych w ramach art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a.<sup>59</sup>.

Wypada przypomnieć, że w postępowaniu administracyjnym przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć 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 pocztę elektroniczną<sup>60</sup>. Z treści obecnie obowiązującego art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a. nie wynika (analogicznie jak w przypadku e-podań), z jakich *expressis verbis* konkretnie środków komunikacji elektronicznej organ administracji publicznej może korzystać w celu skutecznego przesłania do strony (lub innego uczestnika postępowania) pism w postępowaniu. Pozostaje więc pytanie, czy w ramach postępowania administracyjnego organ może doręczać e-pisma wyłącznie za pomocą narzędzi wykorzystywanych w ramach platformy ePUAP, czy może on doręczać elektroniczne pisma także z użyciem telefaksu lub poczty elektronicznej? Mimo pewnych trudności interpretacyjnych związanych z poruszaną tematyką w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym wskazuje się, że aktualnie, co do zasady jedynym dopuszczalnym i pewnym środkiem komunikacji elektronicznej, z którego może korzystać organa w procesie elektronicznych doręczeń, stanowią rozwiązania

---

z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

59 Paweł Wajda, „Kom. do art. 39<sup>1</sup> k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski (Legalis/el. 2020).

60 Zob. uwagi dotyczące problematyki elektronicznych podań.

oferowane organowi w ramach platformy ePUAP<sup>61</sup>. Za pośrednictwem platformy ePUAP organ może przy tym doręczać stronie (lub innemu uczestnikowi postępowania) e-pisma zarówno na jej indywidualne konto (skrytkę) pocztowe, założone w ramach platformy ePUAP, jak i na inny adres elektroniczny podany przez stronę – np. adres poczty elektronicznej (e-mail). Podany przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) adres, na który organ administracji dokonuje e-doręczenia, powinien jednak umożliwiać przesłanie za jego pośrednictwem zawiadomienia, o którym mowa w art. 46 § 4 k.p.a.<sup>62</sup>.

Dopuszczalność skorzystania przez organ administracji publicznej ze środków komunikacji elektronicznej w celu doręczenia e-pisma do strony (lub innego uczestnika postępowania) zależy również od urzeczywistnienia się jednej z przesłanek enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę polskiego w ramach art. 39 § 1 k.p.a. Organ może bowiem, po pierwsze, doręczyć za pomocą środków komunikacji elektronicznej e-pismo w przypadku złożenia przez stronę lub innego uczestnika postępowania podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP) organu administracji publicznej. W takiej sytuacji z momentem wpływu e-podania do systemu teleinformatycznego organ administracji publicznej ma obowiązek doręczać stronie (lub innemu uczestnikowi) e-pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>63</sup>. W literaturze wskazuje się bowiem, że złożenie elektronicznego podania przez ESP organu stanowi (domniemaną) zgodę podmiotu wnoszącego na doręczanie jemu pism w postępowaniu administracyjnym w sposób elektroniczny, przewidziany w art. 39 § 1 k.p.a.<sup>64</sup>. W sytuacji wniesienia e-podania przez ESP organu strona (lub inny uczestnik postępowania) powinni zostać, w ramach urzędowego poświadczenia odbioru (art. 63 § 5 k.p.a.), pouczeni o konsekwencjach prawnych dalszego doręczania przez organ e-pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>65</sup>. Dodatkowo w e-pisma w postępowaniu administracyjnym mogą być doręczane do strony (lub innego uczestnika postępowania) za pomocą środków komunikacji elektronicznej w razie wystąpienia przez nich do organu administracji

---

61 Por. m. in. Błażej Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 222-233. Zob. także Artur Prasal, „Doręczenie papierowe i elektroniczne w postępowaniu administracyjnym i podatkowym”, [w:] *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, red. Artur Prasal, Ewa Perłakowska, Grzegorz Abgarowicz (Legalis/el. 2018).

62 Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, 196-198.

63 Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych*, 168-169.

64 Janusz Borkowski, Barbara Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17 (LEX/el. 2021).

65 Borkowski, Adamiak, *Kodeks* (LEX/el. 2021).

publicznej o takie doręczenie i wskazania adresu elektronicznego lub w przypadku wyrażenia przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) zgody na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą takich środków oraz wskazania organowi adresu elektronicznego.

W obu wyżej wymienionych przypadkach elementarnym warunkiem dopuszczalności doręczenia przez organ w postępowaniu administracyjnym e-pism jest zatem wyrażenie przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) zgody na taki sposób prowadzenia korespondencji z organem. Zgoda ta może być sformułowana w dwojaki sposób, tj. poprzez wystąpienie samej strony (innego uczestnika postępowania) do organu administracji o doręczanie pism w formie elektronicznej, lub poprzez uzyskanie przez organ administracji publicznej – po uprzednim przesłaniu do strony stosownego wezwania z prośbą – zgody od strony (art. 39<sup>1</sup> § 1a-1b k.p.a.). Do drugiego sposobu wyrażenia zgody nie stosuje się co do zasady regulacji art. 46 § 3-8 k.p.a. Wyrażenie zgody może mieć charakter jednorazowy lub stały<sup>66</sup>. W judykaturze sądowej i doktrynie prawniczej powszechnie przyjmuje się, że zgoda na doręczanie pism w formie elektronicznej powinna być zaprezentowana w sposób jednoznaczny i wyraźny. To oznacza, że w sytuacji, o której mowa w art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2-3 k.p.a., zgody na doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie można domniemywać i nie może być ona wyrażona w sposób dorozumiany (co wynika z art. 4 u.s.u.d.e.)<sup>67</sup>. W takim razie w postępowaniu administracyjnym organ nie może korzystać ze środków komunikacji elektronicznej w celu doręczania pism stronie lub innemu uczestnikowi postępowania tylko dlatego, że jest mu znany z innych pism adres elektroniczny strony, np. jej adres e-mail lub ePUAP (chyba że strona wyraziła wcześniej zgodę na stałe doręczanie jej pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a sprawa należy do katalogu spraw indywidualnych, na które załatwianie w takiej formie strona wyraziła uprzednio zgodę). Zgoda strony może być w każdej chwili cofnięta. W takim przypadku organ administracji publicznej ma obowiązek doręczania kolejnych pism w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego (art. 39<sup>1</sup> § 1d k.p.a.)<sup>68</sup>.

Wymogiem prawidłowego doręczenia w postępowaniu administracyjnym e-pisma przez organ, który został wprost wymieniony w art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 2-3 k.p.a. jest także poinformowanie przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) organu o swoim adresie elektronicznym. Podobnie jak w przypadku e-podań współcześnie problematyczną kwestią pozostaje jaki

66 Kardasz, *Zasada pisemności*, 145.

67 Por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 882/13, LEX nr 1426911 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/WA 1038/07, CBOSA.

68 Kardasz, *Zasada pisemności*, 146.



konkretnie rodzaj adresu elektronicznego może być stosowany przez stronę lub innego uczestnika postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym<sup>69</sup>.

W obecnym stanie prawnym w celu prawidłowego doręczenia e-pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej organ powinien także wypełnić przesłanki, o których mowa w art. 46 § 3-4 k.p.a. W takim razie w celu skutecznego doręczenia e-pisma organ administracji musi przesłać na podany przez stronę (lub innego uczestnika postępowania) adres elektroniczny zawiadomienie zawierające: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma oraz 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób. W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób określony w przesłanym przez organ administracji publicznej pouczeniu<sup>70</sup>.

Na gruncie k.p.a., analogicznie jak w przypadku doręczeń tradycyjnych (art. 39 i in. k.p.a.), przyjmuje się fikcję doręczeń dokonywanych przez organ za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>71</sup>. Zgodnie bowiem z art. 46 § 5 k.p.a. w przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. Natomiast w przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (art. 46 § 6 k.p.a.). Przy czym zawiadomienia, o których mowa powyżej, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone, organ administracji

---

69 Por. uwagi dotyczące problematyki elektronicznych podań.

70 Robert Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5 (Legalis/el. 2017).

71 Przy czym w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasadniczo nie znajduje zastosowania wyłączenie dopuszczalności zastosowania fikcji doręczenia w związku z ogłoszeniem w Polsce stanu epidemii koronawirusa (SARS-COV-2, COVID-19) – zob. art. 98 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV 2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.).

publicznej umożliwi adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesiące od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień w swoim systemie teleinformatycznym (art. 46 § 7-8 k.p.a.).

Regulacje ogólnego postępowania administracyjnego w zakresie e-doręczeń polski prawodawca współcześnie dookreśla (uzupełnia) m.in. w ramach unormowań art. 14 § 1, 39<sup>2</sup>-41, 46 § 9-10, 49-49b, 55 § 2, 91 § 1, 109 § 1, 125 § 1 k.p.a.<sup>72</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Zdaniem autora należy uznać, że mimo ich złożonego i skomplikowanego charakteru obecnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące m.in. formy, metod oraz warunków formalnych e-podania, a także te dotyczące e-doręczeń, stanowią na tle Kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych przepisów szczególnych dość spójną i jednolitą pod względem systemowym całość. Choć niekiedy unormowanie te wymagają omówienia zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym. Aktualne przyjęte przez prawodawcę rozwiązania prawne w zakresie e-podań i e-doręczeń realizują także elementarną zasadę neutralności technologicznej państwa polskiego. Zgodnie z tą zasadą, przyjętą w ramach art. 3 pkt 19 u.i.d.p., władze państwa powinny opierać się (w procesach informatyzacyjnych) na zasadzie równego traktowania technologii teleinformatycznych, a także tworzyć warunki do ich uczciwej konkurencji, w tym powinny one zapobiegać możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy budowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań. Współcześnie, m.in. poprzez mnogość metod, jakie mogą znaleźć zastosowanie w celu wniesienia e-podania do organu, wydaje się, że zasada ta jest w dużej swojej części respektowana<sup>73</sup>. Mimo tego aktualnie obowiązujące unormowania w zakresie e-podań i realizacji procesu e-doręczeń nie sprzyjają szerokiemu korzystaniu z tych narzędzi przez jednostki. Dotyczy to w szczególności tych jednostek, które nie posiadają na co dzień profesjonalnego wsparcia prawnego. Według autora związane jest to przede wszystkim z silosowością i brakiem w Polsce interoperacyjności różnych rozwiązań teleinformatycznych stosowanych w celu składania przez podmioty wnoszące e-podań, a także tych dotyczących e-doręczeń. Zdaniem autora

72 Por. szerzej Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych*, 84-93, 163-182 oraz Kwiatek, *Dokument elektroniczny*, 52-56; 153-156 i n.

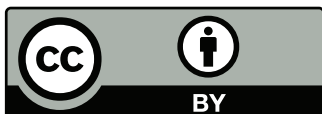
73 Zob. szerzej Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego*, s. 117-155. Por. także Piotr Wąglowski, *Neutralność technologiczna państwa*. [http://prawo.vagla.pl/felietony/felieton\\_031.html](http://prawo.vagla.pl/felietony/felieton_031.html). [dostęp: 10.08.2021 r.].

brak szerszego wykorzystania e-narzędzi, służących elektronicznej wymianie informacji w postępowaniu administracyjnym, jest także spowodowany koniecznością „przebijania się” przez obywatela, w celu złożenia e-podania lub, aby uzyskać e-doręczenie, przez gąszcz niezrozumiałych dla przeciętnej jednostki uregulowań.

## Bibliografia

- Borkowski Janusz, Adamiak Barbara, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17 (LEX/el. 2021).
- Chmieliński Paweł, „Środki komunikacji elektronicznej wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 11 (2015): 38-48.
- Fleszer Dorota, „Elektroniczne wnoszenie podań w postępowaniu administracyjnym” *Casus*, nr 65 (2012): 32-39.
- Haręza Adam, „Rola Elektronicznej Skrzynki Podawczej w bezpiecznej komunikacji organu administracyjnego ze stroną postępowania administracyjnego”, [w:] *Internet. Prawno informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. Grażyna Szpor, Wojciech R. Wiewiórowski. Warszawa, C. H. Beck, 2012: 267-278.
- Kardasz Paweł, „Zasada pisemności a doręczenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej” *Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu*, z. 26 (2018): 141-154.
- Kardasz Paweł, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Olsztyn, niepublikowana rozprawa doktorska, maszynopis w Bibliotece Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 2020.
- Kędziora Robert, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5. Legalis/el. 2017.
- Kwiatek Błażej, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa, Wolters Kluwer, 2020.
- Linthicum David, *XML (Extensible Markup Language)*. <https://whatis.techtarget.com/definition/XML-Extensible-Markup-Language>.
- Lipowicz Irena, „Administracja w społeczeństwie informacyjnym”, [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 5, red. Niewiadomski Zbigniew. 36-39. Warszawa, Lexis Nexis, 2011.
- Litwiński Paweł, [w:] *Prawo Internetu*, wyd. 2, red. Paweł Podrecki. Warszawa, Lexis Nexis, 2007.
- Łaszczyca Grzegorz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1-103*, wyd. 3, red. Grzegorz Łaszczyca, Czesław Martysz, Andrzej Matan. Warszawa, Wolters Kluwer, 2010.

- Plan Unii Europejskiej pt. „e-Europa 2005 Społeczeństwo Informacyjne dla Wszystkich”. <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF>.
- Prasal Artur, „Doręczenie papierowe i elektroniczne w postępowaniu administracyjnym i podatkowym”, [w:] *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, red. Artur Prasal, Ewa Perlakowska, Grzegorz Abgarowicz. Legalis/el. 2018.
- Samulska Katarzyna, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*. Warszawa, C. H. Beck, 2017.
- Sibiga Grzegorz, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, Lexis Nexis, 2011.
- Sibiga Grzegorz, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*. Warszawa, C. H. Beck, 2019.
- Skowronek Sylwia, „Wszczęcie postępowania administracyjnego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2016 r.): 89-99.
- Skóra Agnieszka, Paweł Kardasz, „Electronic Document in the General Administrative Proceedings in Poland”, [w:] *Public and Private Law and the Challenges of New Technologies and Digital Markets*, Volume I, *Regulatory Challenges*, red. Elisabetta Bani, Beata Pachuca-Smulska, Edyta Rutkowska-Tomaszewska. Warszawa, C. H. Beck, 2020.
- Skóra Agnieszka, Paweł Kardasz, „Kom. do art. 63 k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126*, t. II, red. Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra. LEX/el. 2020.
- Skóra Agnieszka, Paweł Kardasz, „Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część I” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, nr 1(22) (2020): 195-217.
- Skóra Agnieszka, Paweł Kardasz, „Skutki prawne awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej za pomocą której wnoszone jest do organu podanie w formie elektronicznej i skutki prawne błędu w transmisji danych e-podania. Uwagi na płaszczyźnie ogólnego postępowania administracyjnego”, w druku.
- Wagłowski Piotr, *Neutralność technologiczna państwa*. [http://prawo.vagla.pl/felietony/felieton\\_031.html](http://prawo.vagla.pl/felietony/felieton_031.html).
- Wajda Paweł, „Kom. do art. 39<sup>1</sup> k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Legalis/el. 2020.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>