

Doręczenia elektroniczne pomiędzy podmiotami publicznymi w postępowaniu

r.pr. Sylwester Szczepaniak¹

W niniejszej glosie autor omawia dwa postanowienia NSA dotyczące doręczeń elektronicznych pomiędzy podmiotami publicznymi w postępowaniu, do którego zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w tych orzeczeniach uznał, że za dzień doręczenia aktu administracyjnego organowi publicznemu uznaje się dzień potwierdzenia odbioru przez złożenie podpisu elektronicznego przez pracownika urzędu, a nie dzień wystawienia poświadczenia przedłożenia wystawionego przez elektroniczną skrzynkę podawczą. W glosie opisano oba orzeczenia z uwagi na podobny stan faktyczny oraz podobne wnioski. Ważnym argumentem był też fakt, iż głosowane orzeczenia są stosunkowo nowe. Glosa ma charakter krytyczny w stosunku do przedstawionych przez NSA wniosków. W ocenie autora glosy zapadłe orzeczenia nie uwzględniają specyfiki podmiotów publicznych – nawet jeżeli występują one jako strona w postępowaniu administracyjnym oraz przepisów ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne².

Uwagi wstępne

Glosa odnosi się do dwóch nowych orzeczeń NSA, tj. do postanowienia z 16.1.2018 r.³ oraz z 23.3.2018 r.⁴. W obu orzeczeniach, zapadłych w odrębnych stanach faktycznych, kluczowym zagadnieniem prawnym była ocena, czy pismo organu doręczone na elektroniczną skrzynkę podawczą faktycznie zostało doręczone do strony postępowania będącej jednocześnie podmiotem publicznym, tj. gminą, w sposób prawidłowy oraz – w przypadku uznania za doręczenie prawidłowe – od którego dnia rozpoczął biec termin dla tego podmiotu publicznego (strony) na dokonanie czynności. Sądy oceniały, czy termin ten biegnie od dnia wniesienia pisma na elektroniczną skrzynkę podawczą – strony (podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy o informatyzacji), tj. od dnia otrzymania Urzędowego Poświadczenia Przedłożenia czy też od dnia potwierdzenia odebrania otrzymania Urzędowego Poświadczenia Doręczenia.

Postanowienie NSA z 23.3.2018 r. – stan faktyczny

Gmina Byczyna brała udział w konkursie organizowanym przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Celem gminy było zdobycie dofinansowania na realizację projektu z udziałem budżetu UE. Gmina Byczyna 22.12.2017 r. otrzymała informację Ministra Rozwoju i Finansów, wydaną w tym samym dniu, tj. 22.12.2017 r. (czego dowód stanowi urzędowe poświadczenie odbioru nadesłane przez organ). Następnie 9.1.2018 r. Gmina Byczyna złożyła skargę do WSA w Warszawie w przedmiocie oceny złożonego przez nią wniosku. Wojewódzki Sąd Administracyjny

postanowieniem pozostawił skargę bez rozpatrzenia. Uzasadniając, WSA wskazał, że postępowanie sądowoadministracyjne wszczęte skargami dopuszczalnymi przez ustawę z 11.7.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁵ realizowane jest w sposób odmienny niż przewiduje to ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶. W związku z tym, zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, skarga wnoszona jest przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji bądź w terminie 14 dni od dnia upływu terminu na uzupełnienie protestu lub poprawienie w nim oczywistych omyłek, bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie. Natomiast wniesienie skargi po tym terminie skutkuje pozostawieniem jej bez rozpatrzenia. Sąd I instancji, biorąc powyższe pod uwagę, stwierdził, że urzędowe poświadczenie przedłożenia stanowi o skutecznym doręczeniu rozstrzygnięcia stronie skarżącej 22.12.2017 r. natomiast wniesienie skargi dopiero 9.1.2018 r. uznane pozostaje za wniesione po terminie. W związku z tym sąd I instancji pozostawił skargę bez rozpatrzenia.

Gmina złożyła skargę kasacyjną, wskazując naruszenie:

- art. 61 ust. 6 pkt 1 ustawy wdrożeniowej (poprzez uznanie, że skarga została wniesiona po terminie);

¹ Autor jest asystentem w Zakładzie Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Pracownik administracji rządowej. Zajmuje się prawem administracyjnym, w tym prawem samorządu terytorialnego oraz zagadnieniami prawa nowych technologii w administracji publicznej.

² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 700 ze zm.; dalej jako: InfPodPubU.

³ II OZ 1649/17, Legalis.

⁴ I GSK 157/18, Legalis.

⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1460 ze zm.; dalej jako: ustawa wdrożeniowa.

⁶ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej jako: PrPosSądAminU.

- art. 46 § 4 pkt 3 KPA w zw. z art. 20a InfPodPubU, a także w zw. z § 11 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2, § 14, 15 i 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.9.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁷ oraz art. 46 § 5 i 6 KPA (poprzez bezzasadne uznanie, że gmina otrzymała zaskarżoną informację 22.12.2017 r., podczas gdy na podstawie powyższych przepisów za dzień doręczenia powinno się uznać 27.12.2017 r.).

Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę za zasadną. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez sąd I instancji art. 61 ust. 6 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, NSA wskazał, że sąd I instancji nie wyjaśnił w dostateczny sposób w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, kiedy doręczenie jest skuteczne w przypadku doręczania pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę, że art. 67 ustawy wdrożeniowej stanowi, że do procedury odwoławczej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem wyłączenia pracowników organu, doręczeń i sposobu obliczania terminów. Odnosząc się zaś do drugiego z zarzutów, NSA zauważył, że zgodnie z art. 46 § 1 KPA odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. Artykuł 46 § 3 KPA wskazuje natomiast, że w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w określony w § 4 pkt 3 sposób. Organ administracji publicznej ma bowiem obowiązek przesłać temu adresatowi zawiadomienie zawierające pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma. Sposób podpisania tego rodzaju dokumentu został określony w art. 20 InfPodPubU. Sąd wskazał, że ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne określa zasady wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów pomiędzy podmiotami publicznymi. Powyższa ustawa wraz z wydanym na jej podstawie rozporządzeniem w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych określa zasady doręczania dokumentów elektronicznych za pośrednictwem platformy e-PUAP. Zgodnie z art. 3 pkt 20 InfPodPubU urzędowe poświadczenie odbioru to dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych. Urzędowe poświadczenie przedłożenia (UPP) oraz urzędowe poświadczenie doręczenia (UPD) zostały zdefiniowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 14.9.2011 r. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia doręczenie dokumentu elektronicznego na informatycznym nośniku danych może być potwierdzone poświadczeniem przedłożenia (UPP), które jest przesyłane na

adres poczty elektronicznej. W przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrynkę podawczą podmiotu publicznego poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu. Automatyczne wygenerowanie przez system UPP pozwala przyjąć, że dokument wpłynął do urzędu. Natomiast zgodnie z § 14, 15 i 16 tego rozporządzenia proces tworzenia urzędowego poświadczenia doręczenia (UPD) wygląda inaczej. W tym przypadku doręczenie wymaga świadomego przyjęcia przesyłki przez adresata i dokonania potwierdzenia odbioru przez złożenie podpisu elektronicznego. Dopiero po weryfikacji podpisu elektronicznego system teleinformatyczny udostępnia adresatowi do pobrania doręczany dokument elektroniczny wraz z podpisanym przez niego poświadczeniem doręczenia oraz udostępnia organowi doręczającemu podpisane poświadczenie doręczenia.

Sąd zauważył, że skarżąca (gmina) jest także podmiotem publicznym, co może być przyczyną wątpliwości przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Jednakże w przedstawionej sytuacji, w ocenie NSA, gmina występuje jako strona postępowania nadzorczego oraz jako strona skarżąca w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dlatego też musi dojść do doręczenia dokumentu przesłanego drogą elektroniczną, a nie tylko jego przedłożenia w systemie teleinformatycznym podmiotu publicznego będącego jednocześnie stroną postępowania. Dopiero bowiem po potwierdzeniu odebrania dokumentu elektronicznego przez potwierdzenie poświadczenia doręczenia podpisem elektronicznym dokument ten udostępnia się adresatowi. Oznacza to, że za datę doręczenia dokumentu elektronicznego należało uznać datę opatrzenia poświadczenia doręczenia podpisem elektronicznym.

Postanowienie NSA z 16.1.2018 r. – stan faktyczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie odmówił Powiatowi Myśliborskiemu przywrócenia terminu do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 16.8.2017 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmiany okresu piastowania stanowiska Dyrektora Centrum Usług Wspólnych Powiatu Myśliborskiego. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzało nieważność uchwały Zarządu Powiatu w Myśliborzu z 12.4.2017 r. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało doręczone skarżącemu z wykorzystaniem poczty elektronicznej (ePUAP) 25.8.2017 r., o czym świadczy poświadczenie przedłożenia w aktach administracyjnych. Powiat Myśliborski 26.9.2017 r. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego,

⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 180 ze zm.

jednocześnie wnosząc o przywrócenie terminu do złożenia skargi. Za uzasadnienie uznał fakt, że uchybienie terminu nie nastąpiło z jego winy i było wynikiem błędu pracownika biura obsługi klienta Starostwa Powiatowego w Mysliborzu. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało bowiem przesłane przez organ drogą elektroniczną (platformą e-PUAP) 25.8.2017 r. o godzinie, o której starostwo powiatowe już nie pracowało. Pracownik owego starostwa uznał więc za nieskuteczne doręczenie pisma po godzinach urzędowania i za dzień doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego przyjął kolejny następujący dzień, w którym to starostwo świadczyło pracę. Skarżący wyjaśnił, że dopiero kancelaria prawna po dokładnej analizie przepisów dotyczących elektronicznego systemu doręczeńowego uznała, że w zaistniałej sytuacji właściwą datą doręczenia kopii rozstrzygnięcia nadzorczego jest data 25.8.2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny odmówił przywrócenia terminu. Wskazał bowiem, że błąd pracownika polegający na wadliwym przyporządkowaniu wpływu korespondencji świadczy o niedołożeniu należytej staranności. I w takiej sytuacji winę powinien ponieść pracodawca, ponieważ to na nim ciąży obowiązek przeszkolenia swoich pracowników w zakresie prawidłowego odbioru i oznaczania korespondencji przy wykorzystaniu systemu ePUAP. Gmina wniosła zażalenie na powyższe postanowienie, powołując się na naruszenie:

- art. 86 § 1 PrPosSądAminU (poprzez nieuzasadnioną odmowę przywrócenia terminu);
- art. 88 PrPosSądAminU oraz art. 109 w zw. z art. 391 § 1 KPA i w zw. z art. 79 ust. 5 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ oraz art. 3 pkt 2, art. 20b ust. 2 InfPodPubU – w ocenie gminy bowiem nie doszło do uchybienia terminu do wniesienia skargi, ponieważ Wojewoda Zachodniopomorski nie doręczył skarżącemu rozstrzygnięcia nadzorczego w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, a jedynie nieopatrzoną podpisem elektronicznym kopię tego rozstrzygnięcia. W rozumieniu zaś ustawy o informatyzacji dokument taki nie stanowi dokumentu elektronicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zażalenie zasługuje na uwzględnienie, jednakże z innych przyczyn niż podniesione przez skarżącego. Sąd ten zauważył, że postępowanie nadzorcze nie jest administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym, rozstrzygnięcie zaś nadzorcze nie jest decyzją administracyjną w związku, z tym stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego ma wyłącznie charakter pomocniczy. Zgodnie z art. 46 § 1 KPA odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. Artykuł 46 § 3 KPA wskazuje natomiast, że w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w określony w § 4 pkt 3 sposób. Organ administracji publicznej ma bowiem obowiązek

przesłać adresatowi zawiadomienie zawierające pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma. Sposób podpisania tego rodzaju dokumentu został określony w art. 20 InfPodPubU. W danej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze zostało przesłane w formie elektronicznej, potwierdzenie zaś przesłania zostało wygenerowane przez system poświadczeniem przedłożenia (UPP) z 25.8.2017 r. Natomiast w aktach sprawy brak jest urzędowego potwierdzenia doręczenia (UPD) opatrzonego podpisem elektronicznym, umożliwiającego identyfikację. Biorąc powyższe pod uwagę, NSA stwierdził, że sąd I instancji nie miał możliwości oceny, czy skarga została wniesiona w terminie, wskazana bowiem na dokumencie UPP data doręczenia jest wyłącznie datą doręczenia tego poświadczenia nadawcy, a więc datą, w której Wojewoda Zachodniopomorski otrzymał w dokumencie UPP wygenerowany automatycznie przez system teleinformatyczny skarżącego. Nie można uznać jednak, że jest to data doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zdaniem glosatora

Tezy zawarte w orzeczeniach NSA dotyczące doręczenia elektronicznego za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej należy poddać krytyce. Należy wskazać, że norma z art. 39¹ KPA wprowadzająca możliwość stosowania doręczeń elektronicznych została dodana do na mocy art. 36 pkt 1 InfPodPubU. Następnie regulacja Kodeksu postępowania administracyjnego była kilkakrotnie zmieniana przez kolejne ustawy. Artykuł 39¹ KPA wyznacza ramy doręczania stronom i innym uczestnikom postępowania pism w formie dokumentów elektronicznych w toku postępowania. W wyniku wejścia w życie ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁹ po art. 39¹ KPA dodano art. 39² KPA, który to przepis wyznacza ramy doręczania dokumentów elektronicznych podmiotowi publicznemu, w przypadku gdy jest on stroną lub innym uczestnikiem postępowania i jest obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a InfPodPubU. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a InfPodPubU doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Artykułu 39¹ się nie stosuje. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu tej ustawy (druk sejmowy Nr 1183), celem wprowadzenia tego przepisu było wyrażenie wprost zasady, że do podmiotu publicznego nie będą stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego doty-

⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.

⁹ Dz.U. poz. 935.

czące wymogu uzyskania uprzedniej zgody na doręczanie pism w trybie opisanym w art. 39¹ KPA. Szczegółowe zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym zostały określone w art. 46 KPA. Uregulowania zawarte w art. 46 § 1–2 dotyczą zasad doręczania pism w formie tradycyjnej, a art. 46 § 3–10 pism doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego. Na tle tych przepisów wyróżnia się art. 46 § 10 stanowiący: „Doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w § 4 pkt 3, następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, w sposób określony w tej ustawie”. Przepis ten został dodany do na mocy ustawy z 12.2.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹⁰, przy czym pierwotnie był on oznaczony jako ust. 6. Nowe, w stosunku do poprzedniego brzmienia przepisu, było postanowienie art. 46 § 4 pkt 3 KPA w brzmieniu: „W celu doręczenia dokumentu w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej, z zastrzeżeniem § 6, przesyła na adres elektroniczny adresata informację zawierającą: pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informacji o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a InfPodPubU”. Przepis w podobnym brzmieniu, tj. ze sformułowaniem „z zastrzeżeniem § 6”, obowiązywał do 11.5.2014 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy z 10.1.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹¹. Ustawodawca, rezygnując z tego zastrzeżenia, nie wyjaśnił w uzasadnieniu do projektu tej ustawy (druk sejmowy Nr 1637) przyczyn podjętego rozwiązania. Ta niewielka zmiana natury konstrukcyjnej nie zmienia interpretacji tego przepisu. Otóż art. 46 § 10 KPA jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów art. 46 § 3–9, tzn. postanowienia § 3–9 nie mają zastosowania do sytuacji uregulowanej w § 10 tego przepisu. Faktem jest, że przywołany art. 46 § 4 pkt 3 KPA nie wskazuje żadnej ustawy, niemniej jednak nie rodzi wątpliwości, że zamierzeniem ustawodawcy było odwołanie się do ustawy o informatyzacji. Artykuł 46 § 4 pkt 3 KPA w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie w 10.6.2017 r., powoływał się właśnie na tę ustawę. Takie stanowisko prezentuje także NSA w postanowieniu z 23.3.2018 r.¹².

Szczególnie istotny z punktu widzenia oceny głosowanych orzeczeń jest art. 3 pkt 20 InfPodPubU. Przepis ten zawiera bowiem definicję urzędowego poświadczenia odbioru. Zgodnie z nią przez urzędowe poświadczenie odbioru rozumie się „dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez

niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych, określające:

- a) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny lub który doręcza dokument,
- b) datę i godzinę wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego – w odniesieniu do dokumentu doręczanego podmiotowi publicznemu,
- c) datę i godzinę podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przez adresata z użyciem mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 – w odniesieniu do dokumentu doręczanego przez podmiot publiczny,
- d) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru”.

Zdefiniowane wyżej urzędowe poświadczenie odbioru jest określeniem wspólnym dla urzędowego poświadczenia przedłożenia (czyli UPP), do którego odnosi się art. 3 pkt 20 lit. b) InfPodPubU, i urzędowego poświadczenia doręczenia (czyli UPD), do którego odnosi się art. 3 pkt 20 lit. c) InfPodPubU. Zasady tworzenia UPP i UPD określone zostały w rozporządzeniu w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych. Stosownie do § 13 ust. 1 tego rozporządzenia w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń. Zgodnie zatem z brzmieniem przywołanego przepisu UPP generowane jest w sytuacji, gdy dany dokument elektroniczny został odebrany przez system teleinformatyczny podmiotu publicznego, a inaczej rzecz ujmując – doręczony do podmiotu publicznego. W praktyce oznacza to, że jeżeli dana osoba wniosła podanie drogą elektroniczną do podmiotu publicznego, zgodnie z warunkami korzystania z platformy e-PUAP, to automatyczne wygenerowanie UPP pozwala jej przyjąć, że dokument ten wpłynął do urzędu. Urzędowe potwierdzenie przedłożenia stanowi zatem pewnego rodzaju kompilację papierowego „potwierdzenia nadania” oraz papierowego „potwierdzenia odbioru”, a w konsekwencji należy wiązać z nim takie skutki prawne, jakie Kodeks lub inny akt prawny wiąże z odebraniem dokumentu przez podmiot publiczny działający czy to jako organ administracji publicznej, czy to jako strona lub uczestnik postępowania administracyjnego. Poświadczenie przedłożenia generowane jest przez system teleinformatyczny podmiotu publicznego w sytuacji odebrania dokumentu elektronicznego, co jest możliwe z uwagi

¹⁰ Dz.U. Nr 40, poz. 230.

¹¹ Dz.U. poz. 183.

¹² I GSK 157/18, Legalis.

na to, że na podmioty publiczne został nałożony obowiązek posiadania systemu teleinformatycznego, który posiada określone funkcjonalności, a odnosząc to do zagadnienia będącego przedmiotem niniejszego wywodu – daje gwarancję, że UPP tworzone jest w przypadku odebrania dokumentu przez system teleinformatyczny danego podmiotu publicznego. Niewątpliwie owa funkcjonalność systemu teleinformatycznego zapewnia automatyzację czynności, które w systemie korespondencji papierowej były związane z wypełnieniem druku potwierdzenia nadania i druku potwierdzenia odbioru. Informatyzacja administracji publicznej nie tylko przyspiesza proces w zakresie doręczeń dokonywanych wewnątrz administracji, ale także skutkuje zmniejszeniem zaangażowania pracowników podmiotów publicznych. Okoliczność rozdzielania urzędowego potwierdzenia odbioru na urzędowe potwierdzenie przedłożenia i urzędowe potwierdzenie odbioru podyktowana była nie tylko charakterem strony lub uczestnika postępowania, tj. bycia podmiotem publicznym lub innym podmiotem, ale także kwestiami organizacyjnymi. O ile bowiem podmioty publiczne zostały zobowiązane do posiadania systemu teleinformatycznego, który daje gwarancję, o jakiej była mowa powyżej, o tyle na inne podmioty, a więc w szczególności osoby fizyczne, takiego obowiązku nie można było nałożyć. A zatem skoro podmioty inne niż podmioty publiczne nie posiadają systemu umożliwiającego w sposób niezaprzeczalny generowanie informacji potwierdzającej odebranie dokumentu elektronicznego i systemu, który jest kompatybilny z systemem teleinformatycznym podmiotów publicznych, to w konsekwencji należało w ramach systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego utworzyć platformę doręczeńową. Stąd też UPD ma zastosowanie do innych podmiotów niż podmioty publiczne, a cały proces jego uzyskiwania został opisany w art. 46 § 3–99 KPA oraz § 14 rozporządzenia, o którym mowa powyżej. System ePUAP aktualnie nie daje możliwości stosowania UPD względem podmiotów publicznych czy też zawiadomień, o jakich mowa w art. 46 § 4 KPA, co jest wynikiem stosowania przepisów tego kodeksu w zakresie doręczeń korespondencji drogą elektroniczną do podmiotów publicznych. Odnosząc się do zagadnienia w przedmiocie tego, czy w wyniku przekazania przez jeden podmiot publiczny, np. organ administracji, korespondencji do innego podmiotu publicznego na jego ESP możliwe jest uwierzytelnienie odbiorcy zgodnie z zasadami określonymi w art. 20a InfPodPubU lub w inny sposób umożliwiający złożenie podpisu na UPD, wyjaśniam, że dostępem do elektronicznej skrzynki podawczej na ePUAP zarządza administrator danego podmiotu. Podmioty, którym Minister Cyfryzacji nadał funkcjonalność podmiotu publicznego, zostają wcześniej weryfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z 5.10.2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹³. Jeśli chodzi o możliwość

zidentyfikowania osoby, która odebrała czy otworzyła dany dokument, to warto mieć na względzie, że dostępem do konta zarządza administrator danego podmiotu, co oznacza, że to administrator nadaje dostęp do składu konkretnej osobie po uprzednim wskazaniu przez nią jej identyfikacji w systemie ePUAP.

Z powyższego wynika, że wolą ustawodawcy jest, aby na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie traktować podmiotu publicznego występującego w postępowaniu administracyjnym jak każdej innej strony postępowania (osoby fizycznej, podmiotu prywatnego itp.) z uwagi na różnice wprowadzone art. 39² KPA. W szczególności za takim stanowiskiem przemawia ostatnia nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie 27.6.2017 r. Zgodnie z wprowadzonym na gruncie ww. nowelizacji art. 39² KPA, w przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a InfPodPubU doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Artykułu 39¹ w tym przypadku się nie stosuje. Artykuł 39² KPA ma więc charakter wyjątku i jako taki musi być rozumiany przy stosowaniu wykładni ścisłej. Jednakże w swojej aksjologii wskazuje on na zróżnicowanie sytuacji podmiotu publicznego, który może być stroną postępowania administracyjnego od innej strony. Do podmiotu publicznego stosuje się inny standard doręczeń związany z faktem, że na podstawie przepisów ustawy o informatyzacji posiada on Elektroniczną Skrzynkę Podawczą, a przepisy w sposób dookreślony wskazują sposób komunikacji podmiotów publicznych za pomocą ww. skrzynki. Należy więc dokonywać takiej wykładni Kodeksu postępowania administracyjnego, która jest zsynchronizowana z ustawą o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Jest to wykładnia systemowa opierająca się na założeniu, że system prawa jest niesprzeczny i zupełny. Oczywiście pojawia się pytanie, czy takie zróżnicowanie jest zgodne z Konstytucją RP, która w art. 32 KPA wskazuje jednoznacznie, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Następnie dodaje, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Bogate orzecznictwo TK, którego z uwagi na objętość glosy nie będę przytaczał, ograniczając się jedynie do wskazania dominującego stanowiska, wskazuje, że zasada równości nie ma waloru absolutnego oraz musi być rozważana wyłącznie w przypadku podmiotów posiadających te same cechy. W ocenie autora niniejszej glosy, mając na uwadze powyższe wskazania TK, należy uznać, że w przypadku podmiotów

¹³ Dz.U. poz. 1626.

publicznych nie znajduje zastosowania zasada równości. Nie można bowiem strony – która jest podmiotem prywatnym (osoby fizycznej, osoby prawnej i jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną) porównywać z podmiotem publicznym – który działa na podstawie przepisów prawa i realizuje zadania publiczne, mimo że obie przedstawione kategorie podmiotów są stronami – w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Gwarancje procesowe (takie jak zasada oficjalności, podwójne powiadomienie o pozostawieniu przesyłki awizo) w stosunku do stron nie-

będących podmiotami publicznymi mają na celu chronić je przed skutkami zaniechań. W przypadku podmiotów publicznych ich sposób działania i pracy regulują normy prawa ustrojowego oraz normy zadaniowe zawarte w ustawach. Takimi normami są przepisy ustawy o informatyzacji. Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje wszystkich aspektów informatyzacji tych podmiotów, wprost odwołując do ustawy o informatyzacji, co potwierdza tezę, że wolą ustawodawcy w zakresie doręczeń elektronicznych należy stosować zasady przewidziane w ustawie o informatyzacji oraz aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Słowa kluczowe: doręczenie decyzji, Kodeks postępowania administracyjnego, elektroniczna skrzynka podawcza, doręczenie pomiędzy podmiotami publicznymi.

E-delivery between public entities during a proceeding

In the present commentary the author discusses two rulings of the Supreme Administrative Court regarding e-deliveries between public entities during a proceeding, to which the provisions of the Code of Administrative Procedure apply. The Supreme Administrative Court recognized that the day of a delivery of an administrative act to a public authority is the day of acknowledgment by putting an e-signature by a clerk, and not the day of the confirmation of submission issued by the electronic mailbox. The commentary describes two rulings based on a similar factual state and similar motions. An important argument was also the fact that the voted rulings are relatively new. The commentary is also critical towards conclusions presented by the Supreme Administrative Court. In the author's opinion the rulings do not take into account the specifics of public entities – even if they appear as a party to administrative proceedings and provisions of the act of 17.2.2005 on computerization of activities of entities pursuing public tasks.

Keywords: delivering ruling, administrative code, electronic mailbox, delivery between public entities.



Bezpieczeństwo danych



www.ksiegarnia.beck.pl

Zadzwonić: 81 46 13 300 • E-mail: kontakt@beck.pl