

Kamila Brylak-Hudyma

Uniwersytet Wrocławski

Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

<https://orcid.org/0000-0002-2631-7159>

Krystyna Rogala

Uniwersytet Wrocławski

Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

<https://orcid.org/0000-0001-6859-1474>

COVID-19 a odformalizowanie komunikacji z administracją – zaproszenie do dyskusji

DOI: [10.34616/149469](https://doi.org/10.34616/149469)

Abstrakt: W niniejszym artykule zostaną syntetycznie przedstawione możliwości elektronicznego załatwiania spraw administracyjnych w drodze wiadomości e-mail przed i w czasie pandemii. Rozważania zostaną poparte wstępnymi, poglądowymi badaniami empirycznymi, przeprowadzonymi przez autorki, które zwróciły się z pytaniami do organów administracji publicznej w przedmiocie częstotliwości korzystania z mailowej formy załatwiania spraw, sposobów przed i w czasie pandemii COVID-19, weryfikacji tożsamości adresatów maila, czy też dalszego trybu procedowania sprawy.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, komunikacja, forma elektroniczna, wiadomość mailowa, e-mail, COVID-19, pandemia, odformalizowanie, zasada pisemności

1. Wstęp

Trwająca sytuacja epidemiologiczna wymusiła zmiany w niemal każdej dziedzinie ludzkiego życia. Dotychczasowe przyzwyczajenie do tradycyjnych rozwiązań i brak technologicznego przeszkolenia powodowały, że wiele podmiotów nie korzystało z elektronicznej możliwości załatwienia spraw administracyjnych, mimo że została ona przewidziana w polskim porządku prawnym już przed wybuchem pandemii. Dopiero w okresie lockdownu nastąpiła nagła eskalacja korzystania z dostępnych rozwiązań technologicznych zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez interesantów. Jako formę załatwiania spraw zaczęto przyjmować m.in. formę wiadomości mailowej. Tak nagle odformalizowanie procedury administracyjnej stworzyło wiele zagrożeń związanych m.in z ochroną danych osobowych czy weryfikacją tożsamości interesanta. Pojawiają się również wątpliwości co do dalszego trybu procedowania sprawy. Niemniej

dobrodrojeństwo elektronicznych form kontaktu z administracją stało się jedynym remedium na obowiązujący *lockdown*, a tym samym na zachowanie normalności i na dalsze funkcjonowanie państwa. Temat wiadomości e-mail w postępowaniu administracyjnym stał się szczególnie ciekawy w 2020 r. Nie można się bowiem oprzeć wrażeniu, że wybuch pandemii wprowadził chaos, który był zauważalny również w działaniach organów administracji publicznej. Stan epidemii i wprowadzone w związku z jego wystąpieniem restrykcje w przedmiocie m.in. przemieszczania się wiązały się z utrudnieniami w funkcjonowaniu organów i ograniczyły dostęp do administracji. Zarówno więc obywatele, jak i organy administracji publicznej stanęli w obliczu wyzwania, w jaki sposób dalej funkcjonować i procedować. Pojawia się więc pytanie, czy wizja powtórzenia się podobnej sytuacji powinna wpłynąć na odformalizowanie postępowania administracyjnego? Czy powinno nastąpić zbliżenie obywatela z administracją – a jeśli tak, to w jaki sposób? Czy forma wiadomości mailowej powinna na stałe zagościć obok np. ePUAP-u? Może jednak ustawodawca powinien iść w kierunku całkowitej formalizacji kontaktów z administracją i w ogóle wyłączyć możliwość użycia wiadomości e-mail do kontaktu z administracją publiczną? Niniejszy artykuł będzie miał na celu próbę odpowiedzi na powyższe pytania. Rozważania zostaną poparte przeprowadzonymi badaniami empirycznymi, gdyż autorki zwróciły się z pytaniami do wybranych podmiotów administracji w przedmiocie częstotliwości korzystania z mailowej formy kontaktu z administracją tudzież załatwiania sprawy przed i w czasie epidemii COVID-19.

Na wstępie należy również wskazać w ślad za doktryną, że „pojęcie formalizmu należy odróżniać od sformalizowania (stopnia sformalizowania), które jest obiektywną właściwością tekstu prawnego, który istnieje po to, aby dzięki swej formie (formalności) sformalizować wiążąco zachowania ludzkie”¹. Natomiast samo pojęcie formalizmu (bez względu na jego stopień) budzi raczej negatywne skojarzenia i ma wymiar pejoratywny. „Nadmierny formalizm to wysoka postać formalizmu, który sam w sobie jest niepożądany. Pojęcie zbyt małego formalizmu jest też negatywne, dąży do poszukiwania dolnej granicy czegoś, co jest negatywne w swej naturze”². Często podmioty (interesanci) rezygnują z podejmowania dodatkowych działań z obawy o nadmierny formalizm i związaną z nim biurokrację, której mogą nie sprostać, oraz o rozpiętość czasową oczekiwania na wynik sprawy.

Równolegle należy mieć na względzie, że niemożliwe jest uregulowanie procesu stosowania administracyjnego w całości. Organ w pewnych zakresach zmuszony jest ten

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Formalizm działania administracji publicznej jako niedoskonała pochodna zasady praworządności*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 357.

² *Ibidem*, s. 358.

proces subiektywizować, co jednak rodzi obawę, jak dany organ stosujący prawo będzie interpretował przepisy i następnie je stosował, jeśli jakaś kwestia nie będzie wystarczająco precyzyjnie określona. Natomiast fakt istnienia elektronicznych form kontaktu z administracją jak użycie profilu zaufanego, ePUAP-u, e-dowodu, podpisu kwalifikowanego, nie należy traktować w kategorii odformalizowania, a informatyzacji. Każda z tych form wymaga bowiem podjęcia dodatkowych działań i uprzedniej weryfikacji tożsamości interesanta, aby móc z niej korzystać. Niemniej elektroniczne formy mają na celu ułatwienie i przyspieszenie kontaktu z administracją, a w konsekwencji szybsze załatwienie sprawy (art. 104 k.p.a.) i były dostępne już przed wybuchem pandemii.

2. Stan prawny przed epidemią COVID-19

W tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie, jak kształtowała się komunikacja elektroniczna w ramach postępowania administracyjnego przed pandemią COVID-19 zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej. Zgodnie z art. 14 k.p.a. postępowanie administracyjne prowadzone jest według zasady pisemności, która, uwzględniając pogląd większości przedstawicieli doktryny, dotyczy całości postępowania³. Wraz z rozwojem nowych technologii, w tym rozwojem narzędzi komunikowania za pośrednictwem sieci teleinformatycznych oraz coraz większą popularnością idei *e-government*, w 2010 r.⁴ wprowadzona została możliwość załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego⁵ (obok klasycznej formy pisemnej). Zgodnie z doktryną powyższa nowelizacja nie przekreśla zasady pisemności, a jedynie modyfikuje ją i „dostosowuje do nowych warunków technicznych”⁶.

Forma dokumentu elektronicznego pozostaje formą daleko sformalizowaną, ponieważ dla jej skutecznego wniesienia konieczne jest jej uwierzytelnienie za pomocą mechanizmów określonych w art. 20a u.i.d.p.r.z.p. Skorzystanie z tych mechanizmów wiąże się każdorazowo z barierami technicznymi lub ekonomicznymi, które opisane zostaną w dalszej części pracy. Właśnie te dodatkowe wymogi powodują, że komunikacja z urzędem w formie mailowej pozostaje formą najbardziej uproszczoną i intuicyjną.

³ Tak m.in.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, C.H. Beck, Warszawa 2019; R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2020. Odmienne m.in. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 900; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 96.

⁴ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230).

⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 2 u.i.d.p.r.z.p. dokument elektroniczny to „[...] stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”.

⁶ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*

Obecnie możliwe jest zastosowanie środka identyfikacji elektronicznej w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r.⁷ przez zastosowanie m.in. kwalifikowanego podpisu elektronicznego, a także wykorzystanie krajowych rozwiązań w zakresie weryfikacji tożsamości w postaci profilu zaufanego czy profilu osobistego i wpisanych w nie odpowiednio podpisu zaufanego oraz podpisu osobistego⁸. Możliwość skorzystania z pełnego potencjału tych form daje natomiast platforma Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP).

Profil zaufany wraz z wpisaniem podpisem zaufanym stanowi rozwiązanie uregulowane w rozdziale 3 u.i.d.p.r.z.p., formę „rządowego podpisu elektronicznego”, narzędzia służącego do potwierdzenia tożsamości obywatela w kontaktach z organami administracji publicznej. Możliwość posiadania profilu powiązana jest z koniecznością posiadania pełnej lub ograniczonej zdolności do czynności prawnej. Okres ważności profilu wynosi trzy lata, a złożony w tym czasie podpis wywołuje skutki prawne. Do weryfikacji danych osoby ubiegającej się o wydanie profilu zaufanego stosowane są następujące metody: 1) metoda tradycyjna polegająca na osobistym potwierdzeniu tożsamości w punkcie potwierdzającym, w tym przykładowo u naczelnika urzędu skarbowego, oddziale Zakładu Ubezpieczeń Społecznych po okazaniu dokumentu tożsamości albo 2) przy użyciu innych środków identyfikacji elektronicznej, w tym kwalifikowanego podpisu elektronicznego czy profilu osobistego i wpisanego w niego podpisu osobistego czy 3) wbudowanego w system banku krajowego środka identyfikacji elektronicznej.

Kolejne omawiane rozwiązanie wprowadzone zostało ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r.⁹ dotyczącą e-dowodu. Przewidziała ona dodanie do tradycyjnej graficznej warstwy dowodu osobistego, warstwy elektronicznej, umożliwiającej jego posiadaczowi uwierzytelnianie w usługach online za pomocą profilu osobistego, składanie podpisu osobistego, potwierdzanie obecności w określonym czasie i miejscu. Profil osobisty ustawa definiuje jako środek identyfikacji elektronicznej zawierający dane potwierdzone przez certyfikat identyfikacji i uwierzytelniania. Jest to zestaw danych „nierozzerwalnie związany i zapisany w e-dowodzie”¹⁰. Z profilem osobistym powiązany został podpis osobisty spełniający wymogi zaawansowanego podpisu elektronicznego określone w rozporządzeniu eIDAS. Weryfikacja następuje na podstawie certyfikatu podpisu osobistego.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, dalej: eIDAS.

⁸ G. Kubalski, M. Małowiecka, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

⁹ Ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 60 z późn. zm.).

¹⁰ R. Cieślak, A. Głębski, G.P. Kubalski (red.), *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Umieszczenie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia w warstwie elektronicznej dowodu osobistego jest również uzależnione od posiadania przez nią przynajmniej ograniczonej zdolności do czynności prawnych. Certyfikat zamieszcza się w dowodzie na podstawie zgody wyrażonej przy jego wydaniu, a w przypadku osób małoletnich, które ukończyły 13. rok życia, zgody rodzica, opiekuna prawnego lub kuratora. Podpis osobisty wywołuje równoważne skutki prawne, co podpis własnoręczny, co do zasady jedynie w stosunku do podmiotów publicznych. Możliwe jest natomiast rozszerzenie tego skutku na stosunki między innymi podmiotami na podstawie ich obustronnej zgody. Ponadto w warstwie elektronicznej możliwe jest umieszczenie certyfikatu dla komercyjnego kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Ważność certyfikatu podpisu osobistego, certyfikatu identyfikacji i uwierzytelniania oraz certyfikatu potwierdzenia obecności jest tożsama z datą ważności dowodu osobistego.

Forma dokumentu elektronicznego uwierzytelniona może zostać również za pomocą mechanizmów uregulowanych w unijnej regulacji eIDAS. Jednym z nich jest kwalifikowany podpis elektroniczny. Dla swojej skuteczności musi on spełniać szereg wymogów przewidzianych dla zwykłego podpisu elektronicznego, podpisu zaawansowanego oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Są to zatem dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej i które użyte są przez podpisującego jako podpis. Konieczne jest, aby dane spełniały kryteria unikalnego przyporządkowania podpisującego, umożliwiające ustalenie tożsamości podpisującego. Składane są przy użyciu danych służących do składania podpisu elektronicznego, których podpisujący może z dużą dozą pewności użyć pod wyłączną swoją kontrolą. Są powiązane z danymi podpisywanymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna. Taki podpis może zostać złożony wyłącznie za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i opierać się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego.

Wymogi dla ww. urządzeń i certyfikatów określone zostały w załączniku I i II do eIDAS. W obrocie gospodarczym kwalifikowany podpis elektroniczny występuje najczęściej w formie płatnej subskrypcji oprogramowania, wydawanej użytkownikowi w formie nośnika, np. pendrive'a czy płyty CD. W przypadku zastosowania tego mechanizmu uwierzytelniania istnieją bariery techniczne, ale także bariery ekonomiczne z uwagi na konieczność stałego opłacania subskrypcji przez użytkownika. Powyższe powoduje, że w praktyce jest on stosowany zazwyczaj w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, natomiast nie przez indywidualne osoby do załatwiania spraw prywatnych. Pełną możliwość wykorzystania powyższych mechanizmów uwierzytelniania dokumentu elektronicznego daje elektroniczna platforma administracji publicznej (ePUAP). EPUAP definiowany jest jako system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez

pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet¹¹. Funkcjonowanie platformy zapewnione jest dzięki ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. „Przedsięwzięcie e-PUAP jest zintegrowanym systemem informatycznym, zewnętrznie z systemami teleinformatycznymi podmiotów publicznych korzystających z możliwości świadczenia swoich usług poprzez platformę, ale również wewnętrznie – w obrębie samej platformy”¹². Na platformie użytkownik znajdzie również pełen katalog usług, w ramach których administracja publiczna umożliwia załatwienie sprawy w formie dokumentu elektronicznego.

Pomimo istnienia szeregu uregulowanych mechanizmów, umożliwiających zdalne załatwienie sprawy, każdorazowo ich uruchomienie dla danej kategorii sprawy wymaga technicznego zaplecza po stronie podmiotu publicznego, a także minimalnej wiedzy technicznej po stronie obywatela, która – jak wskazuje doktryna – w dalszym ciągu jest niewystarczająca¹³. Wykorzystanie opisanych mechanizmów jest uwarunkowane albo osobistym dokonaniem formalności w postaci stawienia się w punkcie potwierdzającym złożenie wniosku w urzędzie, albo już uprzednim posiadaniem innego mechanizmu uwierzytelniania, m.in. wbudowanego w posiadany rachunek bankowy. Choć dla nowych pokoleń codzienne korzystanie z rachunku bankowego i elektronicznej bankowości jest standardem, w polskim społeczeństwie w dalszym ciągu są osoby wykluczone cyfrowo, nieposiadające rachunku bankowego lub korzystające z niego w sposób ograniczony, np. jedynie jako miejsca wpływu wynagrodzenia, bez dokonywania pozostałych płatności przy jego użyciu. Wyżej wspomniane mechanizmy są więc najszerszej stosowane w kontaktach administracji z podmiotami profesjonalnymi.

Równolegle przepisy przewidywały wyjątki od zasady pisemności w postaci możliwości wniesienia podania w formie odformalizowanej np. w drodze wiadomości mailowej, m.in. w zakresie procedury wnioskowej uregulowanej w ustawie o dostępie do informacji publicznej¹⁴ lub w zakresie procedury skargowej uregulowanej w k.p.a. Co istotne, przepisy te nie regulowały wprost formy wiadomości mailowej jako możliwej formy załatwienia sprawy, ale była ona dopuszczalna z uwagi na bardzo ubogie wymogi formalne dotyczące podania.

Powyższy stan prawny uległ zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 6 marca 2018 r.¹⁵, która poszerzyła katalog sposobów załatwienia spraw, stanowiących wyjątek od zasady pisemności. Obok możliwości załatwienia sprawy ustnie wprowadzono także

¹¹ Zob. art. 3 pkt 13 u.i.d.p.r.z.p.

¹² G. Sibiga, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3, s. 3.

¹³ A. Sytek, *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6, s. 71–78.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).

formę telefoniczną oraz formę przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.i.d.p.r.z.p. Środki komunikacji elektronicznej zostały zdefiniowane jako 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. Zgodnie z doktryną jest to definicja funkcjonalna, której desygnaty zmieniają się wraz z powstawaniem nowych rozwiązań technicznych¹⁶. Jako przykład takich środków można wskazać także wiadomości SMS i MMS¹⁷. Za taki nie uznaje się natomiast faksu¹⁸. Wyjątek od zasady pisemności uwarunkowany jest kumulatywnym spełnieniem dwóch przesłanek. Po pierwsze, musi przemawiać za tym interes strony, co przez przedstawicieli doktryny, a także judykatury utożsamiane jest ze zgodą strony na wskazaną formę¹⁹. Stanowiska zarówno strony, jak i organu powinny być zbieżne co do użytej formy²⁰. Brak zgody będzie rodził konieczność zastosowania formy pisemnej lub formy elektronicznej na podstawie art. 14 § 1 k.p.a. Drugą z przesłanek jest brak w systemie prawnym normy nakazującej zastosowanie formy pisemnej lub zakazującej zastosowanie omawianych form alternatywnych.

Przed epidemią COVID-19 istniała zatem podstawa prawna do odformalizowanej komunikacji elektronicznej z administracją publiczną, w ramach której obywatel mógł załatwić sprawę za pośrednictwem wiadomości mailowej.

3. Stan prawny po wybuchu pandemii COVID-19

Po wybuchu epidemii COVID-19 ustawodawca dostrzegł problem związany z koniecznością weryfikacji danych we wniosku o założenie profilu zaufanego w przypadku, gdy dana osoba nie ma możliwości skorzystania z innych metod ich potwierdzenia. U.covid wprowadziła tymczasowy profil zaufany, różniący się od tradycyjnego długością okresu ważności (trzy miesiące) oraz sposobem weryfikacji tożsamości. Potwierdzenie tożsamości osoby wnioskującej o potwierdzenie tymczasowego profilu zaufanego możliwe jest za pomocą: 1) znanych już wcześniej środków identyfikacji elektronicznej,

¹⁶ M. Świerczyński, *Komentarz do art. 2*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

¹⁷ R. Cieślak, A. Głębski, G.P. Kubalski, *Zmiany w funkcjonowaniu JST...*

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06, Legalis.

¹⁹ Tak: W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 120; podobnie B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 95 oraz G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 159–160; wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 96.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 96.

wydanych przez podmiot publiczny lub 2) za pomocą wideoidentyfikacji. W czasie wideoidentyfikacji tożsamość może zostać potwierdzona poprzez porównanie wizerunku wnioskodawcy udostępnianego przez niego w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej z wizerunkiem tego wnioskodawcy pobranym z Rejestru Dowodów Osobistych lub weryfikację danych zawartych w warstwie graficznej dowodu osobistego albo paszportu wnioskodawcy okazanego przez niego w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej lub w uzasadnionych przypadkach – weryfikację wiedzy wnioskodawcy przy wykorzystaniu danych dotyczących wnioskodawcy zgromadzonych w rejestrach publicznych lub w systemach teleinformatycznych.²¹

Równolegle w okresie pandemii ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szeregu uregulowań szczególnych, prowadzących do ułatwienia elektronicznej komunikacji z urzędem. Zakres przedmiotowego artykułu nie pozwala jednak na ich omówienie.

Zgodnie z powyższą analizą w czasie pandemii COVID-19 ustawodawca nie wprowadził zmian w zakresie podstaw prawnych, które pozwalałyby na możliwość korzystania z formy wiadomości mailowej w zakresie komunikacji z administracją publiczną.

4. Wyniki badań²²

W listopadzie 2020 r. autorki skierowały do wybranych podmiotów administracji publicznej²³ zapytanie o stosowanie przez nie formy wiadomości mailowej do kontaktu z interesantami tudzież załatwienia danej sprawy. Działanie to miało na celu uzyskanie pogładowej wiedzy na temat korzystania z tej formy przez organy w praktyce. Pytania miały charakter otwarty, więc odpowiedzi były wysoce zróżnicowane (od rozbudowanych po jednozdaniowe). Ankieta zawierała pytanie o to, czy dany organ dopuszczał możliwość kontaktu i/lub załatwienia sprawy w drodze wiadomości mailowej²⁴ przed epidemią COVID-19 i w czasie epidemii. Jeśli odpowiedź na to pytanie była twierdząca, to czy w czasie pandemii nastąpiła intensyfikacja wykorzystania poczty e-mail, czy była

²¹ G. Sibiga, *Paperless czy odwrót od cyfryzacji? Kierunki zmian w proceduralnych przepisach prawa administracyjnego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii z powodu COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 20, dodatek specjalny: X. Konarski (red.), *Prawo nowych technologii – dane osobowe i prywatność, cyberbezpieczeństwo, handel elektroniczny, innowacje, internet i media, prawo IT*, s. 164.

²² Autorki zastrzegają, że badania miały charakter jedynie pogładowy. Ich celem było przeprowadzenie wstępnej oceny czy organy korzystają z wiadomości e-mail i czy dostrzegają problemy z nią związane. Autorki planują skierować ponowne zapytanie, ale w formie ankiety, której wyniki będzie można przedstawić na wykresach i poddać dalszej analizie, której owocem ma być obszerniejszy artykuł, skupiający się już *stricte* na regulacji formy wiadomości e-mail i jej kwalifikacji w postępowaniu administracyjnym.

²³ Głównie urzędów powiatowych, miejskich, ośrodków pomocy społecznej, stacji sanitarno-epidemiologicznych, uczelni wyższych.

²⁴ Np. przez wysłanie treści pism w wiadomości mailowej lub załączenie skanu podpisanego pisma do wiadomości mailowej.

weryfikowana tożsamość wnioskodawców i jeśli tak, to w jaki sposób? Następnie w jakiej kategorii spraw organ dopuszczał stosowanie formy e-mail, czy organ protokołuje wpłynięcie wiadomości e-mail oraz jaka jest podstawa prawna stosowania przez organ przedmiotowej formy²⁵.

Wszystkie badane organy wskazały, że dopuszczały mailową formę kontaktu zarówno przed, jak i w trakcie pandemii oraz że w niemal wszystkich przypadkach zintensyfikowała się ona w czasie COVID-19. Największym problemem okazał się etap weryfikacji tożsamości interesanta, skąd bowiem organ ma mieć pewność, że dany adres mailowy rzeczywiście dotyczy tej konkretnej osoby. Niektóre organy uciekały od odpowiedzi na to pytanie, inne zaś bezpośrednio wskazywały, że tożsamość wnioskodawców nie była weryfikowana, chyba że np. wcześniej ten e-mail już był znany pracownikowi albo było to potwierdzane telefonicznie. Na zapytanie w przedmiocie protokołowania przez organ otrzymania wiadomości e-mail i sposobu, w jaki sprawa jest dalej procedowana, tylko dwa podmioty wskazały, że rejestrują otrzymane maile: urząd miasta, będącego siedzibą organów jednego z województw, oraz publiczna uczelnia wyższa, z czego ostatni wymieniony podmiot prowadzi tzw. centralny rejestr korespondencji, w którym ewidencjonuje otrzymane maile i odpowiada w taki sam sposób, chyba że instrukcja uczelniana przewiduje inaczej²⁶.

Na etapie weryfikacji tożsamości należy wskazać, że organy mogłyby skorzystać z Rejestru Danych Kontaktowych Osób Fizycznych, uregulowanego w rozdziale 3a u.i.d.p.r.z.p.²⁷ Rejestr danych kontaktowych prowadzi się przy użyciu systemu teleinformatycznego (art. 20i ust. 1 u.i.d.p.r.z.p.) i wprowadza się do niego następujące dane: numer PESEL, imię i nazwisko, adres poczty elektronicznej lub numer telefonu komórkowego (art. 20j ust. 1 pkt 1-3 u.i.d.p.r.z.p.). Niemniej obywatele nie są obecnie zobligowani do wskazania swoich danych kontaktowych. Stąd należy się spodziewać, że rejestr ten nie obfituje w wiele danych. Poza tym nie jest przesądzone, czy obywatel wskaże numer telefonu czy adres mailowy.

Zapytane podmioty publiczne posługiwały się różnymi kryteriami w zakresie wyboru formy wiadomości mailowej jako formy załatwienia sprawy. Wskazywane kryteria wahały się od kryteriów materialnych dotyczących rodzaju sprawy np. „spraw zagrażających życiu”, „w sytuacjach koniecznych”, do kryteriów proceduralnych, kiedy to organ wybierał formę mailową z uwagi na fakt, że obywatel w takiej formie skierował

²⁵ Pytanie o podstawę prawną miało na celu zweryfikowanie, czy organy wskażą tę samą podstawę prawną. Podstawy te były diametralnie różnie wskazywane przez organy – od przepisów k.p.a., po regulacje aktów kierownictwa wewnętrznego i instrukcje kancelaryjne.

²⁶ Oczywiście należy mieć na względzie, że studenci i pracownicy mają swoje uczelniane maile, więc w przypadku ich użycia irrelevantne wydaje się weryfikowanie ich tożsamości, chyba że komunikują się z prywatnego maila albo chodzi o podmioty zewnętrzne.

²⁷ Z uwagi na ramy niniejszego artykułu temat Rejestru Danych Kontaktowych nie będzie rozwijany.

swoje podanie. Niektóre z zapytanych organów posiadały wewnętrzne, zazwyczaj udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu, katalogi spraw, które możliwe są do załatwienia w formie mailowej.

5. Podsumowanie

Przy ocenie możliwości korzystania z mailowej formy komunikacji z administracją należy dostrzec pozytywne aspekty jej użycia, nie omijając przy tym zauważonych zagrożeń. Autorki uważają, że forma mailowego kontaktu z administracją mogłaby być dopuszczona w wyjątkowych i niespodziewanych sytuacjach (jak np. epidemia, awaria ePUAP, trudności z łączem internetowym niezależne od interesanta) albo w sprawach wskazanych wprost w przepisach. Można by również rozważyć sytuację, gdy wobec zbliżającego się upływu terminu do wniesienia pisma (przy założeniu obiektywnych przyczyn zwłoki) strona byłaby uprawniona do przesłania go pocztą e-mail, a następnie złożyć je w formie tradycyjnej w najbliższym terminie po ustaniu przeszkody. Ewentualnie również w tzw. drobnych (rutynowych) sprawach, które powinny być poddane ocenie za każdym razem, w zależności od przypadku (np. przesłanie potwierdzenia dokonania opłaty). Niemniej oczywiście pojawia się problem z ogólnym charakterem pojęcia drobnych spraw, ponieważ każdy może je interpretować zgoła inaczej. Rozbieżności w interpretacji tego pojęcia mogą pojawić się zarówno po stronie interesantów, jak i organów, co może prowadzić do braku pewności w działaniach administracji.

Przechodząc do zagrożeń, należy przede wszystkim wskazać problem z weryfikacją tożsamości interesanta oraz kwestie związane z ochroną danych osobowych. Organ nie ma bowiem wpływu na decyzję obywatela w zakresie wyboru serwera poczty elektronicznej. Poziom ochrony danych osobowych gwarantowany przez dostawców serwisów poczty e-mail jest zróżnicowany. Różnice te mogą być dodatkowo pogłębiane m.in. przez wykupienie przez obywatela dodatkowego programu antywirusowego lub przeciwnie, niewłaściwe i nieostrożne posługiwanie się założonym adresem mailowym. Nieuprawnione wydaje się natomiast, by cały ciężar zapewnienia bezpieczeństwa takiej komunikacji elektronicznej spoczywał na organie. Kolejne kwestie pojawiają się na polu braku ewidencjonowania (protokołowania) maili tak, jak ma to miejsce w przypadku zwykłej korespondencji, co jest problemem, a świadczy o tym m.in. stan faktyczny opisany w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 marca 2020 r.²⁸ Zgodnie z przedstawionym w wyroku stanem faktycznym do Zarządu Koła Łowieckiego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Koło nie odpowiedziało na zapytanie w ustawowym

²⁸ II SAB/Go 290/20, LEX.

terminie, więc wnioskodawca wniósł skargę na bezczynność. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej został złożony w drodze wiadomości e-mail, ale Zarząd bronił się, że taki wniosek nie wpłynął na jego skrzynkę mailową. Niemniej wnioskodawca przedstawił stosowne wydruki potwierdzające, że ów wniosek został skutecznie złożony i został doręczony na pocztę e-mail. WSA zwrócił uwagę, powołując się na judykaturę²⁹, że do obowiązków organu administracji publicznej należy taka konfiguracja poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych na ten adres podań. Ryzyko nieodebrania przez organ listu wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciąża ten organ, a nie skarżącego. W związku z takim stanowiskiem judykatury jeśli interesant przesłał wiadomość e-mail do organu, w terminie, na właściwy adres, nie będzie ponosił negatywnych konsekwencji tego, że organ jej nie otrzymał. Takie stanowisko jest więc bardzo korzystne dla interesantów. Finał sprawy co prawda zabezpieczył wnioskodawcę, ale było to zapewne okupione stresem i wiązało się z koniecznością uprzedniej zapłaty kosztów związanych z inicjacją postępowania.

W opinii autorek polski ustawodawca zmierza do sformalizowania kontaktu z administracją, a kontakt przez wiadomość e-mail przy użyciu tzw. zwykłego podpisu elektronicznego powinien być sprowadzony do marginalnych spraw. Ustawodawca skupia się jednak na informatyzacji komunikacji z administracją publiczną, co należy ocenić pozytywnie, niemniej nie można zapominać o potrzebie przystosowania obywateli (zwłaszcza tych w starszym wieku) do idei *e-government* i wspomóc ich w korzystaniu z teleinformatycznych rozwiązań. Wraz z wprowadzaniem nowych rozwiązań technologicznych ustawodawcy przyświecać powinna idea unikania formalizmu, a tworzone rozwiązania dążyć powinny do kompromisu między zapewnieniem ochrony obywateli a prostotą, intuicyjnością i przyjaznością kontaktu obywatela z administracją publiczną. O tym, czy dane rozwiązanie spełnia te wymogi, świadczyć powinno jego przyjęcie przez obywateli. Pozytywnie należy ocenić z tej perspektywy profil zaufany, który tylko w roku 2019 został założony przez 2 114 370 osób³⁰, co niechybnie świadczy o tym, że został zaakceptowany przez polskie społeczeństwo.

²⁹ Zob. postanowienie NSA z dnia 10 września 2015 r., I OSK 1968/15, LEX; postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OZ 1414/15, LEX.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ach-co-to-byl-za-rok-e-uslugowe-podsumowanie-2019?fbclid=IwAR3mr-Rrz2EGr4aaZ9MCsgpp09mdGZI-TrJy0teq8sKo4lwSMVDCDDiWYV8> [dostęp: 19.04.2021].

COVID-19 and the informalization of communication with the public administration – an invitation to discussion

Abstract: The article presents in a synthetical way, the possibilities of electronic settlement of administrative matters by e-mail before and during the pandemic. The considerations will be supported by preliminary empirical research, as the authors asked public administration authorities about the frequency of using the “e-mail” form of dealing with cases, methods before and during the COVID-19 pandemic, verification of the identity of the recipients of the e-mail, or the further procedure of the case.

Keywords: administrative proceedings, communication, electronic form, e-mail message, e-mail, COVID-19, pandemic, informalization, principle of writing

Notka o autorkach

mgr Kamila Brylak-Hudyma – absolwentka studiów na kierunku prawo na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; doktorantka w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej na Uniwersytecie Wrocławskim. W obszarze zainteresowań autorki znajduje się m.in. prawo nowych technologii oraz prawo autorskie.

mgr Krystyna Rogala – absolwentka studiów na kierunku prawo na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; doktorantka w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej na Uniwersytecie Wrocławskim. W obszarze zainteresowań autorki znajduje się m.in. prawo nowych technologii, prawo autorskie oraz prawo upadłościowe i restrukturyzacyjne. Autorka jest aplikantką radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu.

Bibliografia

Literatura

- Ach, co to był za rok... E-usługowe podsumowanie 2019!*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ach-co-to-był-za-rok-e-usługowe-podsumowanie-2019?fbclid=IwAR3mr-Rrz2EGr4aaZ9MCsgpp09mdGZI-TrJy0teq8sKo4lwSMVDCDDiWYV8>.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Cieślak R., Głębski A., Kubalski G.P., *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.

- Hauser R., Wierzbowski W. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Gołaczyński J. (red.), *Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kubalski G., Małowiecka M., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa, 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Formalizm działania administracji publicznej jako niedoskonała pochodna zasady praworządności*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Sibiga G., *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3.
- Sibiga G., *Paperless czy odwrót od cyfryzacji? Kierunki zmian w proceduralnych przepisach prawa administracyjnego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii z powodu COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 20, dodatek specjalny: X. Konarski (red.), *Prawo nowych technologii – dane osobowe i prywatność, cyberbezpieczeństwo, handel elektroniczny, innowacje, internet i media, prawo IT*.
- Sytek A., *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 96.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06, Legalis.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 marca 2020 r., II SAB/Go 290/20, LEX.
- Postanowienie NSA z dnia 10 września 2015 r., I OSK 1968/15, LEX.
- Postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OZ 1414/15, LEX.

