

Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego związane z wejściem w życie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych – wybrane zagadnienia

Mgr Tomasz Kosicki

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
tmkosicki@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>

Streszczenie: Współcześnie nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w szerokim tego słowa znaczenia nabiera co raz większego znaczenia. Liczyć należy, że zainteresowanie to w związku z rozwojem nowoczesnych technologii będzie permanentnie wzrastać. Wskazany rozwój znacząco wpływa na funkcjonowanie podmiotów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego) oraz ich kontakty z innymi podmiotami publicznymi i podmiotami niepublicznymi. Aktywność ustawodawcy w powyższej sferze, mimo wielu prób, nie była zadowalająca. Nie uregulowano w sposób kompleksowo przedmiotowej materii, co powodowało stan niepewności prawa i daleko idące rozbieżności interpretacyjne nie tylko w doktrynie, ale i poglądach judykatury. Wskazany stan niepewności prawa, rozproszenie regulacji w różnych aktach prawnych, a także brak działań zmierzających do szerszej cyfryzacji społeczeństwa spowodował, że nie zwiększyło się zainteresowanie elektronicznymi formami komunikacji. Odpowiedzią na ten stan ma być ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Ustawa ta pomimo tego, że może być potraktowana jako rewolucyjna, nakłada na podmioty publiczne liczne obowiązki związane z jej wdrożeniem. W artykule scharakteryzowano obowiązki związane z założeniem skrzynki doręczeń elektronicznych, procedurę wyznaczenia administratora skrzynki doręczeń oraz jego obowiązki. W przypadku administratora skrzynki doręczeń i zadań przed nim stawianych, zwrócono uwagę na konieczność zachowania ciągłości wykonywania przez niego zadań oraz przez osoby do tego upoważnione.

Słowa kluczowe: doręczenia elektroniczne, jednostki samorządu terytorialnego, podmiot publiczny, skrzynka doręczeń elektronicznych, administrator skrzynki doręczeń.

Wprowadzenie

Rzeczywisty rozwój nowoczesnych technologii wywiera istotny wpływ na funkcjonowanie sektora publicznego i sektora prywatnego. Jest on szczególnie widoczny w czasach współczesnych, gdzie poszukuje się co raz bardziej skutecznych form komunikacji

pomiędzy różnymi podmiotami. Nie ulega wątpliwości, że rozwój ten oddziałuje na funkcjonowanie szeroko pojętej administracji publicznej, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych). Do tej pory podejmowane były różnorakie próby, który miały pozwolić każdemu interesantowi załatwianie spraw z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Należy jednak zauważyć, że aktywność ustawodawcy w tej sferze nie była zadowalająca. Można wręcz stwierdzić, że wyzwanie, któremu miał sprostować, jedynie w niewielkim procencie zostało zrealizowane. To co się udało się osiągnąć, charakteryzowało się niestety rozproszeniem regulacji związanej np. z doręczeniami elektronicznymi w różnych aktach prawnych¹. W literaturze przedmiotu zauważa się, że doprowadziło to do stanu niepewności prawa². Podkreślenia wymaga również to, że nie osiągnięto skutku w postaci zwiększenia zainteresowania społeczności formami komunikacji elektronicznej, zwłaszcza w sferze wymiany korespondencji elektronicznej³. Do tej pory najbardziej popularną formą załatwiania spraw interesantów była korespondencja tradycyjna (papierowa).

Nie ulega wątpliwości, że kolejnym krokiem do zwiększenia cyfryzacji, zwłaszcza w obszarze działania podmiotów sektora publicznego, ma być ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴. Warto odnotować, że pierwotnie przewidziane na dzień 1 lipca 2021 r. wejście w życie ustawy przesunięte zostało na dzień 5 października 2021 r. w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 15 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych⁵.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych⁶ wskazano, że domyślnym sposób wymiany niniejszej korespondencji stanowić ma publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczona na zasadach wzorowanych na tych wskazanych w rozporządzeniu eIDAS. Stwierdzono, że przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego „(...) będzie realizowana wymiana korespondencji wymagającej przez nadawcę potwierdzenia jej nadania lub odbioru. Uzupełnienie jej stanowi publiczna usługa hybrydowa zapewniająca podmiotom publicznym wysyłkę korespondencji w domyślnej postaci elektronicznej również w kontaktach z osobami wykluczonymi cyfrowo lub osobami, które na wymianę korespondencji w postaci elektronicznej z różnych przyczyn nie są jeszcze gotowe. Osoby te z kolei otrzymają możliwość

¹ Zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz, Warszawa 2021, s. 8.

² Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Doręczenia elektroniczne. Komentarz, Warszawa 2021, s. 32-33.

³ Ibidem.

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm. – dalej: u.d.e. Ustawa ta wdraża do polskiego porządku prawnego 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 (Dz.Urz. UE L Nr 257, s. 73) – dalej: rozporządzenie eIDAS.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1135.

⁶ Druk sejmowy Nr 239, IX kadencja.

otrzymywania korespondencji w postaci papierowej. Umocowanie w przepisach prawa publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej zrealizowane zostanie w sposób umocowujący ich wykorzystanie w komunikacji między stronami jako metodę skuteczną prawnie na równi z wysłaniem tradycyjnego listu poleconego za potwierdzeniem odbioru lub doręczeniem osobistym”. W uzasadnieniu do projektu u.d.e. wskazano też, że „celami szczegółowymi projektu ustawy są:

- 1) zapewnienie wszystkim – zarówno podmiotom publicznym, jak i niepublicznym, w szczególności osobom fizycznym – możliwości korzystania z jednego, własnego adresu do doręczeń elektronicznych, który będzie mógł być wykorzystany do korespondencji ze wszystkimi pozostałymi podmiotami korzystającymi z usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- 2) standaryzacja usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – tak aby w szczególności możliwa była skuteczna prawnie wymiana korespondencji między wszystkimi podmiotami korzystającymi z publicznej lub kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- 3) odmiejscowienie procesu doręczenia przez umożliwienie wysyłania i odbierania korespondencji z dowolnego miejsca – brak konieczności informowania każdorazowo obecnych i potencjalnych korespondujących o zmianie fizycznego miejsca pobytu;
- 4) skrócenie czasu potrzebnego na realizację procesów doręczenia;
- 5) zapewnienie stronom doręczenia wzajemnej identyfikacji;
- 6) zapewnienie stronom doręczenia skutecznych prawnie dowodów doręczenia w postaci dowodów wysłania oraz dowodów otrzymania korespondencji;
- 7) zapewnienie rozliczalności oraz niezaprzeczalności doręczeń dzięki udziałowi trzeciej zaufanej strony – operatora wyznaczonego lub dostawcy usług zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- 8) pozostawienie osobom wykluczonym cyfrowo lub tym, które na wymianę korespondencji w postaci elektronicznej z różnych przyczyn nie są jeszcze gotowe, komfortu korzystania z aktualnie dostępnej przesyłki listowej;
- 9) stworzenie podstaw prawnych, organizacyjnych i technologicznych dla realizacji doręczeń transgranicznych”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych odniesiono się także do aktualnego na tamten czas stanu prawnego, istotnego z punktu widzenia podmiotów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego). Niezwykle cenne są spostrzeżenia projektodawców dotyczące systemu ePUAP (Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej). Stwierdzono bowiem, że „z chwilą uruchomienia ePUAP pojawiła się po raz pierwszy możliwość wysłania korespondencji elektronicznej potwierdzanej umocowanymi prawnie poświadczeniami odbioru. System ePUAP był swojego rodzaju rewolucją, ale nie doprowadził do planowanego upowszechnienia kontaktu między obywatelami i przedsiębiorcami a urzędem na oczekiwaną skalę”. Pewną ułomnością i niedoskonałością tego systemu było to,

że mógł być on (i nadal może być) wykorzystywany tylko w niektórych procedurach. W piśmiennictwie wskazuje się, że „rozwiązania, które wprowadza ustawa o doręczeniach elektronicznych, mają w założeniu umożliwić otrzymywanie, jak też wysyłanie korespondencji pomiędzy podmiotami niepublicznymi (np. osobami fizycznymi) a podmiotami publicznymi drogą elektroniczną, bez konieczności korzystania z tradycyjnej, papierowej wersji dokumentów. W założeniu projektodawców nowe rozwiązania wprowadzane do polskiego systemu prawnego mają też przyczynić się do przyspieszenia załatwiania spraw przez administrację publiczną, jak również do usprawnienia aktualnie toczących się i przyszłych postępowań sądowych czy administracyjnych”⁷.

Celem niniejszego opracowania jest zwięzłe przedstawienie podstawowych obowiązków, które nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego ustawa o doręczeniach elektronicznych. Chodzi tutaj przede wszystkim o kwestię związaną z założeniem adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, a także wyznaczeniem administratora skrzynki doręczeń, jego zadaniami dotyczącymi zarządzaniem skrzynką doręczeń. W końcowej części opracowania zasygnalizowano wpływ powyższej ustawy na postępowania administracyjne.

Założenie adresu do doręczeń elektronicznych i skrzynki doręczeń elektronicznych

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań, wskazać należy, że ustawa o doręczeniach elektronicznych wyróżnia dwie kategorie podmiotów, do których skierowane są jej przepisy: podmioty publicznej i podmioty niepubliczne. Jednostki samorządu terytorialnego zaliczyć należy do pierwszej grupy, co wynika z art. 2 pkt 6 lit. a u.d.e. Zgodnie z treścią tego przepisu, podmiot publiczny oznacza jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Z art. 9 pkt 2 u.f.p. *expressis verbis* wynika, że sektor finansów publicznych tworzą jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki⁹. Wymaga jednak podkreślenia, że w przypadku JST nie można zapominać o stworzonych przez nie jednostkach budżetowych czy zakładach budżetowych¹⁰. Obowiązki wynikające z przepisów ustawy również do tych podmiotów znajdują zastosowanie.

⁷ T. Kosicki, *Założenie adresu do doręczeń elektronicznych i skrzynki doręczeń elektronicznych przez JST. Poradnik*, LEX/el. 2021.

⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm. – dalej: u.f.p.

⁹ Por. szerzej K. Stelmaszczyk, [w:] J.M. Salachna (red.), *Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2019, s. 41–43.

¹⁰ Por. szerzej M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Warszawa 2015, LEX/el. (rozdział I pkt 1.2.2. i 1.2.3.); K. Stelmaszczyk, [w:] J.M. Salachna (red.), op. cit., s. 48–59; M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 33–240.

Natomiast pod pojęciem podmiotów niepublicznych należy rozumieć osoby fizyczne i podmioty inne niż te, które wyszczególnione zostały w art. 2 pkt 6 u.d.e.

Pierwszym istotnym obowiązkiem nałożonym na jednostki samorządu terytorialnego jest utworzenie (założenie) adresu do doręczeń elektronicznych. Zgodnie z art. 8 u.d.e. podmiot publiczny jest obowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Należy odnotować, że „posiadanie adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE [bazy adresów elektronicznych – przyp. aut.] pozwala na doręczanie korespondencji wymagającej uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych (art. 4 ust. 1 u.d.e.)”¹¹. W literaturze przedmiotu trafnie wskazuje się, że z treści powyższego przepisu płynie zasada obligatoryjności posiadania adresu do doręczeń elektronicznych¹². Obowiązek powyższy wynika też z faktu, że pomiędzy podmiotami publicznymi doręczanie korespondencji ma odbywać się przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego¹³. Ustawodawca w tym zakresie nie przewidział żadnych wyjątków, co ma się przyczynić do przyspieszenia „(...) transformacji cyfrowej, w szczególności w sferze administracji publicznej, oraz budowaniu bardziej efektywnej i przyjaznej administracji”¹⁴.

¹¹ T. Kosicki, op. cit.

¹² M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 146.

¹³ Warto odnotować, że w przypadku publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego ustawodawca nie zdecydował się na jej zdefiniowanie w ustawie o doręczeniach elektronicznych. Odsyła w tym zakresie do art. 3 pkt 36 rozporządzenia eIDAS, który stanowi, że oznacza ona usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany. Warto zauważyć, że wymogi związane z kwalifikowanymi usługami rejestrowanego doręczenia elektronicznego określone zostały w art. 44 rozporządzenia eIDAS. Zgodnie z jego treścią kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego muszą spełniać następujące wymogi: a) są świadczone przez co najmniej jednego kwalifikowanego dostawcę usług zaufania; b) z dużą dozą pewności zapewniają identyfikację nadawcy; c) zapewniają identyfikację adresata przed dostarczeniem danych; d) wysłanie i otrzymanie danych jest zabezpieczone zaawansowanym podpisem elektronicznym lub zaawansowaną pieczęcią elektroniczną kwalifikowanego dostawcy usług zaufania w taki sposób, by wykluczyć możliwość niewykrywalnej zmiany danych; e) każda zmiana danych niezbędna do celów wysłania lub otrzymania danych jest wyraźnie wskazana nadawcy i adresatowi danych; f) data i czas wysłania, otrzymania i wszelkiej zmiany danych są wskazane za pomocą kwalifikowanego elektronicznego znacznika czasu. W przypadku przesyłania danych między co najmniej dwoma kwalifikowanymi dostawcami usług zaufania wymogi określone w lit. a)-f) mają zastosowanie do wszystkich kwalifikowanych dostawców usług zaufania. Zob. szerzej w powyższym zakresie: M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 112–116; K. Chałubińska-Jentkiewicz, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), op. cit., s. 41–42. Należy jeszcze zauważyć, że wymogi wyżej wskazane znalazły swoje odzwierciedlenie w treści art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1797).

¹⁴ J. Kurek, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), op. cit., s. 57.

Warto zwrócić uwagę, że z faktu założenia adresu do doręczeń elektronicznych z ustawy o doręczeniach elektronicznych wynikają dwie istotne zasady z tym związane tj. zasada skuteczności wpisu adresu do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych oraz zasada informowania. Pierwsza z zasad uregulowana została w art. 7 ust. 1 u.d.e., w myśl którego wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych jest równoznaczny z żądaniem doręczenia korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres¹⁵. Druga ze wskazanych zasad wynika z art. 7 ust. 2 u.d.e., który stanowi, że podmiot występujący o 1) utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub 2) wpis adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego do bazy adresów elektronicznych – jest informowany o skutkach prawnych wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych, w tym o prawach i obowiązkach z niego wynikających, a w przypadku wystąpienia o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego – także o zasadach zarządzania skrzynką doręczeń oraz o prawach i obowiązkach posiadacza skrzynki doręczeń¹⁶. Spełnienie powyższych obowiązków informacyjnych spoczywa na ministrze właściwym ds. informatyzacji¹⁷.

Założenie przez jednostki samorządu terytorialnego adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego wymaga w pierwszej kolejności złożenia wniosku, co wynika wprost z treści art. 11 pkt 1 u.d.e.¹⁸. Warto jednak wskazać, że założenie powyższego adresu na wniosek dotyczy tych podmiotów, do których nie ma zastosowania regulacja o automatycznym utworzeniu adresu do doręczeń elektronicznych. Automatyczne utworzenie wniosku dotyczy podmiotów wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹⁹. Wniosek składany jest do ministra właściwego do spraw informatyzacji z wykorzystaniem usługi online (art. 15 pkt 2 u.d.e.). Mimo, że ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie powyższej

¹⁵ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 143; K. Chałubińska-Jentkiewicz, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), op. cit., s. 55-56.

¹⁶ Zob. szerzej na ten temat M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 143–145.

¹⁷ Zob. art. 25 i 29 u.d.e.

¹⁸ Konieczne jest poczynienie zastrzeżenia, że art. 11 u.d.e. ma charakter przepisu ogólnego, który określa dwa zasadnicze sposoby utworzenia adresu do doręczeń elektronicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 11 pkt 2 u.d.e. utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz przyporządkowanie do niego skrzynki doręczeń następuje automatycznie po otrzymaniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym albo w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, danych przekazanych w związku z wnioskiem o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego albo do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Zob. szerzej A. Gryszczyńska, K. Wojsyk, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 157–168.

usługi to można przyjąć, że usługą online będzie taka usługa, która świadczona jest drogą elektroniczną przez uprawniony do tego podmiot przy wykorzystaniu sieci Internet, charakteryzująca się wysokim stopniem zautomatyzowania.

W art. 12 ust. 2 u.d.e. enumeratywnie wskazano elementy powyższego wniosku, przy czym treść tego przepisu odnosi się tylko do podmiotów publicznych. Zgodnie z jego treścią we wniosku należy wskazać:

- 1) nazwę lub firmę, pod którą podmiot działa, a w przypadku komornika sądowego jego imię i nazwisko oraz tytuł;
- 2) numer identyfikacyjny REGON;
- 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP), jeżeli został nadany, lub informację o jego unieważnieniu lub uchyleniu;
- 4) numer KRS, jeżeli został nadany;
- 5) siedzibę i adres;
- 6) adres do korespondencji;
- 7) imię i nazwisko administratora skrzynki doręczeń, jego adres poczty elektronicznej oraz numer PESEL, a jeżeli nie został nadany – niepowtarzalny identyfikator nadany przez państwo członkowskie Unii Europejskiej dla celów transgranicznej identyfikacji, o którym mowa w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/1501 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ram interoperacyjności na podstawie art. 12 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 235 z 09.09.2015, str. 1, ze zm.).

Wniosek o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego dla podmiotu publicznego opatruje się kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną podmiotu publicznego (cyfrowy odpowiednik tradycyjnej pieczęci²⁰) lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym osoby fizycznej uprawnionej do złożenia wniosku (art. 12 ust. 3 u.d.e.). Obligatoryjnie – w przypadku podmiotów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego – do powyższego wniosku dołącza się dokument potwierdzający reprezentację podmiotu publicznego lub pełnomocnictwo²¹ do złożenia wniosku w imieniu podmiotu publicznego lub podmiotu niepublicznego, jeżeli pełnomocnik został ustanowiony, albo ich kopię potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez wnioskodawcę albo przez notariusza, albo przez pełnomocnika wnioskodawcy będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym, doradcą podatkowym lub radcą Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wniosek nie został opatrzony kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. W piśmiennictwie podnosi się, że „(...) ustawodawca nie wskazał,

²⁰ Zob. szerzej m.in. art. 16 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

²¹ Zob. T. Kosicki, Wzór dokumentu pn. Pełnomocnictwo do złożenia wniosku o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego w imieniu podmiotu publicznego, LEX/el. 2021.

o jaki rodzaj pełnomocnictwa chodzi, oraz nie ograniczył w żaden sposób kręgu podmiotów, którym można go udzielić (pełnomocnikiem może być np. radca prawny zatrudniony w urzędzie). Można przyjąć w związku z tym, że pełnomocnictwo organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego powinno zostać udzielone na zasadach ogólnych wynikających z przepisów ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny albo odpowiednich przepisów samorządowych ustaw ustrojowych (np. w drodze zarządzenia). Istotne jest również to, że pełnomocnictwo powinno zostać udzielone każdemu pełnomocnikowi, którego pełnomocnictwo nie jest ujawnione w żadnym z rejestrów, do których dostęp drogą elektroniczną ma minister właściwy do spraw informatyzacji²².

Na pozytywną ocenę zasługuje uregulowanie w ustawie o doręczeniach elektronicznych sytuacji, gdy wniosek o utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych nie zawiera elementów wyżej wskazanych lub nie spełnia wymagań wynikających z przepisów szczegółowych. Po pierwsze, jeżeli we wniosku nie wskazano adresu wnioskodawcy i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, minister właściwy do spraw informatyzacji pozostawia wniosek bez rozpoznania (art. 15 ust. 4 u.d.e.). Po drugie, jeśli wniosek nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa lub zawiera nieprawidłowe dane, minister właściwy do spraw informatyzacji wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (art. 15 ust. 5 u.d.e.).

W przypadku, gdy wniosek spełnia wszystkie wymogi formalne wynikające z ustawy o doręczeniach elektronicznych, minister właściwy do spraw informatyzacji wpisuje adres do doręczeń elektronicznych powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego do bazy adresów elektronicznych po aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych, a także przesyła informację o wpisie na adres do doręczeń elektronicznych, którego dotyczy wpis (art. 15 ust. 7 u.d.e.)²³. Ponadto, po utworzeniu adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego minister przesyła niezwłocznie informację o jego utworzeniu na adres poczty elektronicznej administratora skrzynki doręczeń, jeżeli został wskazany (art. 15 ust. 6 u.d.e.).

Wyznaczenie oraz zadania administratora skrzynki doręczeń elektronicznych

Należy zauważyć, że wniosek, który przedstawiono powyżej wymaga wcześniejszego wyznaczenia administratora skrzynki doręczeń, które w przypadku podmiotów publicznych jest obowiązkowe, na co ustawodawca *expressis verbis* wskazuje w art. 19 ust. 1 u.d.e. Konieczność wyznaczenia administratora skrzynki

²² T. Kosicki, op. cit.

²³ Przesłanie tych informacji jest zwolnione z opłat, co wprost wynika z art. 15 ust. 8 u.d.e.

doręczeń wynika też z treści art. 12 ust. 2 pkt 7 u.d.e., który stanowi, że jednym z elementów powyższego wniosku jest wskazanie imienia i nazwiska administratora skrzynki doręczeń, adresu jego poczty elektronicznej (powinien być to adres służbowej poczty elektronicznej) oraz numeru PESEL.

Przyjąć należy, że wyznaczenie administratora skrzynki doręczeń w przypadku jednostek samorządu terytorialnego powinno nastąpić w formie pisemnej, przyjmującej w praktyce najczęściej postać zarządzenia wewnętrznego organu wykonawczego, choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby inną formę także uznać za dopuszczalną²⁴. Postulować należy, aby „(...) aby w dokumencie go powołującym (wyznaczającym) wskazać zakres obowiązków związanych z wykonywaniem tej funkcji. Pozwoli to kierownikowi jednostki na skuteczne egzekwowanie należytego wykonywania zadań. Istotne jest to, żeby osoba wyznaczona na administratora skrzynki doręczeń pisemnie potwierdziła zapoznanie się z treścią powyższego dokumentu i wskazała datę dokonania tej czynności”²⁵. Wyznaczenie pracownika urzędu lub innej tego typu jednostki powinno zostać również zamieszczone w teczce akt osobowych²⁶.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że „zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1 u.d.e. do aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz zarządzania skrzynką doręczeń jest uprawniony administrator skrzynki doręczeń – w przypadku podmiotu publicznego. Jest to czynność kluczowa z punktu widzenia dalszych czynności ministra właściwego do spraw informatyzacji. Bez jej dokonania przez administratora skrzynki doręczeń nie jest możliwe wpisanie adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych”²⁷. Warto odnotować, że aktywacja adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego następuje po uwierzytelnieniu osoby uprawnionej do dokonania tej czynności w sposób określony w art. 20a ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁸.

Niezwykle istotnym przepisem z punktu widzenia administratora skrzynki doręczeń jest art. 19 ust. 5 u.d.e. Dopiero w wyniku aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego osoba uprawniona uzyskuje możliwość zarządzania skrzynką doręczeń.

²⁴ T. Kosicki, *Administrator skrzynki doręczeń elektronicznych w JST – wyznaczenie i zadania (zarządzanie skrzynką doręczeń)*. Poradnik, LEX/el. 2021.

²⁵ Ibidem.

²⁶ W praktyce na administratora wyznaczani będą pracownicy sekretariatów, biur podawczych, którzy zajmują się rejestrowaniem korespondencji przychodzącej i wychodzącej – tak: ibidem.

²⁷ Ibidem. Zob. też A. Gryszczyńska, K. Wojsyk, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 203; J. Kurek [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), op. cit., s. 89.

²⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm. Zob. szerzej G. Szpor, K. Wojsyk, [w:] Cz. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el. – komentarz do art. 20a.

Samo zaś zarządzanie skrzynką doręczeń obejmuje w szczególności²⁹ dokonywanie na skrzynce doręczeń następujących operacji:

- wysyłania i odbierania korespondencji,
- zarządzania korespondencją zgromadzoną w skrzynce doręczeń, w tym wprowadzania reguł definiowania przekazywania korespondencji do innych systemów teleinformatycznych w sposób automatyczny,
- konfigurowania skrzynki doręczeń³⁰.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku operacji, o której mowa w lit. c, ustawa o doręczeniach elektronicznych nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „zarządzania korespondencją zgromadzoną w skrzynce doręczeń”. Wskazuje się, że „zadaniem administratora będzie zarządzanie przypisaną pojemnością skrzynki doręczeń. Innymi słowy, administrator będzie musiał czuwać nad tym, aby nie doszło do takiego zapełnienia skrzynki, które uniemożliwi otrzymywanie nowej korespondencji od podmiotów zewnętrznych”³¹. Podnosi się też, że „sformułowanie «wprowadzania reguł definiowania przekazywania korespondencji do innych systemów teleinformatycznych w sposób automatyczny» może oznaczać przykładowo skorelowanie działań systemu zarządzającego skrzynką doręczeń z np. elektronicznymi systemami obiegu korespondencji w jednostce organizacyjnej (elektroniczne zarządzanie dokumentacją). Takie skorelowanie działań tych dwóch systemów może ułatwić chociażby dekretowanie korespondencji przychodzącej na kadrę kierowniczą, a następnie na poszczególnych pracowników merytorycznych”³².

Administrator skrzynki doręczeń posiada również uprawnienie do wskazywania osób fizycznych upoważnionych do dokonywania na skrzynce doręczeń operacji, o których mowa wyżej (art. 19 ust. 6 pkt 2 u.d.e.). Przy czym, upoważnienie to nie obejmuje prawa wskazania dalszych osób upoważnionych do dokonywania operacji na skrzynce doręczeń (art. 19 ust. 7 u.d.e.). W piśmiennictwie przepis ten przyjęto z aprobatą. Podnosi się, że „w każdej organizacji, a zatem i w podmiotach publicznych (jednostkach samorządu terytorialnego), konieczne jest zachowanie ciągłości działań. Byłoby niedopuszczalne, gdyby wyznaczony w jednostce administrator skrzynki doręczeń jako jedyny posiadał uprawnienia np. do wysyłania i odbierania korespondencji. Wyobraźmy sobie sytuację braku możliwości nadania wpływającym pismom w czasie jego nieobecności dalszego biegu, co w konsekwencji mogłoby wpłynąć na terminowość załatwienia jakiejś sprawy obywatela”³³.

²⁹ Należy odnotować, że w art. 19 ust. 6 u.d.e. ustawodawca posługuje się zwrotem „w szczególności”, co sugeruje, że przepis ten nie ma charakteru zamkniętego, zaś zarządzanie skrzynką doręczeń może obejmować inne działania lub operacje w nim nie wymienione.

³⁰ Jak wskazuje T. Kosicki, *Administrator...*, op. cit. „administrator jest umocowany do konfigurowania skrzynki doręczeń, a zatem do wprowadzania w niej takich parametrów i ustawień, które pozwolą w jak najlepszy i najbardziej efektywny sposób z niej korzystać. Konfiguracja ta może obejmować powiadomienia w skrzynce doręczeń, zasady przechowywania wiadomości czy nadawania wiadomości w ramach publicznej usługi hybrydowej”.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że obowiązują już ustawa o doręczeniach elektronicznych w wpływie na wymianę korespondencji pomiędzy podmiotami publicznymi, jak też podmiotami publicznym i podmiotami niepublicznymi (zwłaszcza osobami fizycznymi, osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej). Należy oczekiwać, że powyższa ustawa przyczyni się do usprawnienia i przyspieszenia prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego postępowań administracyjnych czy postępowań podatkowych. Trzeba jednak stwierdzić, że jest jeszcze za wcześnie, aby dokonać rzetelnej i kompleksowej ocen obowiązujących przepisów. Należy jednak oczekiwać, że organy jednostek samorządu terytorialnego, mając na względzie doniosłość instytucji doręczeń w powyższych procedurach, zabezpieczą z uchwałach budżetowych odpowiednie środki finansowe na podniesienie kompetencji zawodowych swoich pracowników (szkolenia, kursy specjalistyczne, systemy informacji prawnej itp.)³⁴.

Piśmiennictwo

- Augustyniak M., Moll T., *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J. (red.), *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, Warszawa 2021,
- Dolnicki B. (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019,
- Kosicki T., *Administrator skrzynki doręczeń elektronicznych w JST – wyznaczenie i zadania (zarządzanie skrzynką doręczeń). Poradnik*, LEX/el. 2021,
- Kosicki T., *Kontrola zarządcza w aspekcie postępowań administracyjnych – efektywna realizacja zadań przez JST. Komentarz praktyczny*, LEX/el. (w druku),
- Kosicki T., *Założenie adresu do doręczeń elektronicznych i skrzynki doręczeń elektronicznych przez JST. Poradnik*, LEX/el. 2021,
- Martysz Cz., Szpor G., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021,
- Salachna J.M. (red.), *Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2019,
- Wilbrandt-Gotowicz M. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021,

³⁴ Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że rozwój kompetencji zawodowych pracowników buduje w nich większą odpowiedzialność za wykonywaną pracę, ale wzmacnia też samodzielność, co z kolei pozwala na lepszą organizacją pracy, nie tylko komórek organizacyjnych, ale i całego urzędu – tak M. Małecka-Łyszczyk, [w:] B. Dolnicki (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 160. Zob. też T. Kosicki, *Kontrola zarządcza w aspekcie postępowań administracyjnych – efektywna realizacja zadań przez JST. Komentarz praktyczny*, LEX/el. (w druku).

OBLIGATIONS OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES RELATED TO THE ENTRY INTO FORCE OF THE PROVISIONS OF THE ACT ON ELECTRONIC DELIVERY – SELECTED ISSUES

Summary: Nowadays, it should come as no surprise that the use of electronic means of communication in the broad sense of the word is becoming increasingly important. It should be expected that this interest, owing to the development of modern technologies, will continue to grow. The indicated development significantly affects the functioning of public entities (including local government units) and their contacts with other public and non-public entities. The activity of the legislator in the above-mentioned sphere has been short of satisfactory, despite many attempts. The subject matter was not regulated in a comprehensive manner, which resulted in legal uncertainty and far-reaching interpretation discrepancies not only in the doctrine, but also in the views of the judiciary. The indicated state of legal uncertainty, the dispersion of regulations across various legal acts, as well as the lack of activities aimed at a broader digitisation of society has failed to result in an increase the interest in electronic forms of communication. The Act on Electronic Deliveries of 18 November 2020 is intended to be the answer to this state of affairs. Despite the fact that it may be treated as revolutionary, this legislation imposes numerous obligations on public entities as regards its implementation. The article outlines the obligations involved in setting up an electronic delivery box, the procedure for appointing a delivery box administrator and their duties. In the case of the delivery box administrator and the tasks set before him, attention was paid to the need to maintain the continuity of the tasks performed by him and by persons authorized to do so.

Key,words: electronic delivery, local government units, public entity, electronic delivery box, delivery box administrator,