

Doręczanie pism w formie dokumentów elektronicznych według przepisów wykonawczych do ustawy o informatyzacji

dr Dariusz Adamski

*adiunkt w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*

I. Wprowadzenie

Pośród wielu materii regulowanych ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹ (dalej: ustawa o informatyzacji)² znajduje się nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)³. Wprowadzony nią art. 39¹ § 2 k.p.a. upoważnia ministra właściwego do spraw informatyzacji (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dalej: Ministra SWiA) do wydania rozporządzenia ustalającego „strukturę i sposób sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych (...), a także warunki organizacyjno-techniczne ich doręczania, w tym formę urzędowego poświadczania odbioru tych pism przez ich adresata oraz sposób udostępniania ich kopii ...”. Mimo upływu piętnastu miesięcy od uchwalenia ustawy o informatyzacji, w maju 2006 r. wciąż dostępny jest jedynie projekt odnośnego rozporządzenia, w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych (dalej: projekt)⁴. Warto się jednak mu przyjrzeć, ponieważ objęte nim kwestie odnoszą się do zagadnień bardzo ważnych dla rozwoju nowych, sprawniejszych metod komunikacji z organami administracji

1 Szerzej na temat tej ustawy por. D. Adamski, M. Kutylowski, Krytyczny komentarz do ustawy o informatyzacji, e-Administracja nr 1/2006, s. 45; D. Adamski, M. Kutylowski, Terminologia ustawy o informatyzacji - niespójności ciąg dalszy, Monitor Prawniczy nr 2/2006, dodatek, s. 39.

2 Dz. U. nr 64, poz. 565, ze zm.

3 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm. Nowelizację tę szerzej omawiają także X. Konarski, G. Sibiga, Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji KPA, Monitor Prawniczy nr 2/2006, s. 65.

4 Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie struktury i sposobu sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych oraz warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania dostępny z <http://bip.mswia.gov.pl>.

publicznej, a samo rozporządzenie będzie stanowiło istotny element proceduralnych uwarunkowań tego, co nazwać można elektroniczną administracją.

Projekt wydziela trzy grupy postanowień składających się na jego zakres przedmiotowy. Pierwsza dotyczy struktury i sposobu sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych⁵, druga - warunków organizacyjno-techniczne ich doręczania, w tym formy urzędowego poświadczenia odbioru pism przez ich adresata, trzecia natomiast - sposobu udostępniania kopii. Poniżej przedstawiona zostanie krótka analiza każdej z nich, uwzględniająca szerszy kontekst norm ustawy o informatyzacji lub jej aktów wykonawczych, regulujących problematykę struktury i doręczeń pism elektronicznych wymienianych z podmiotami publicznymi⁶.

II. Podmiotowy zakres regulacji

Projektowane rozporządzenie znajdzie zastosowanie jedynie do tych czynności (sporządzanie i doręczanie pism, udostępnianie ich kopii), które uregulowane zostały przez k.p.a. (lub przepisy do niego odwołujące⁷), ponieważ tam właśnie zawarta została delegacja ustawowa.

Powstaje jednak pytanie, czy rozporządzeniem uregulowane ma zostać jedynie sporządzanie i doręczenie pism organom administracji⁸ przez inne osoby, tylko doręczanie pism innym osobom przez organy administracji, czy też jedna i druga sytuacja. Zawężenie zakresu rozporządzenia tylko do pierwszego przypadku sugeruje wyraźnie kontekst systemowy art. 39¹ § 2 k.p.a. Doręczenie według konstrukcji kodeksowej jest to bowiem „co do zasady, wyraźna, władcza, obligatoryjna, formalna i nieodwołalna czynność materialno-techniczna właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje

5 Zgodnie z art. 3 § 2 ustawy o informatyzacji dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

6 Na mocy art. 2 § 1 ustawy o informatyzacji za podmioty publiczne, do których zastosowanie znaleźć powinny wszystkie jej uregulowania, uznać należy: realizujące zadania publiczne określone przez ustawy organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organów, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych. Szereg podmiotów zostało wszakże jednocześnie, na podstawie § 3 tego samego artykułu, enumeratywnie wyłączonych z zakresu ustawy.

7 Art. 144.a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926, ze zm. stanowi: „W sprawie sporządzania struktury pism w formie dokumentów elektronicznych oraz warunków organizacyjno-technicznych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie”.

8 Projekt rozporządzenia nazywa organami administracji, na mocy definicji znajdującej się w jego § 2.1, podmioty zdefiniowane w k.p.a. jako organy administracji publicznej, czyli ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania należących do właściwości tych organów sprawa indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 5 § 2.3 w zw. z art. 1.2 k.p.a.).

(udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym”⁹. Zgodnie z owym podstawowym założeniem, art. 39¹ k.p.a. w swoim § 1 stanowi: „doręczenie może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona:

- 1) wystąpiła do organu administracji publicznej o doręczenie albo
- 2) wyraziła zgodę na doręczenie jej pism za pomocą tych środków.”

Przepis ten odnosi się zatem wyłącznie do doręczeń dokonywanych stronie (i w zasadzie¹⁰ tylko jej, z wyłączeniem innych podmiotów postępowania) przez organ administracji. Samo pismo na potrzeby doręczeń definiuje się jako „zbiorcze ujęcie utrwalonych na piśmie (...) określonych czynności procesowych (zwykle ich rezultatów) o różnym charakterze”¹¹.

W projektowanym rozporządzeniu znajdują się odniesienia do „wzoru wnoszenia podań” (§ 3.7), a także sytuacji, kiedy „odbiorcą pisma w formie dokumentu elektronicznego jest organ administracji publicznej” (§ 6.1) lub „nadawcą pisma w formie dokumentu elektronicznego jest inny podmiot niż organ administracji” (§ 6.2). Każdy z tych przypadków przeczy tezie, że projekt rozporządzenia normuje tylko komunikację od organu administracji do strony. W konsekwencji uznać należy, że omawiany projekt służyć ma generalnie unormowaniu zarówno sporządzania i przekazywania pism organom administracji, jak i przez organy administracji innym osobom. Wyjątkiem są szczegółowe organizacyjno-techniczne reguły dokonywania doręczeń. W przepisach normujących tę kwestię (§ 4 i 5) prawodawca zastrzegł bowiem, że odnoszą się one jedynie do sytuacji, kiedy doręczenie dokonywane jest przez organ administracji. W tym zakresie projekt rozporządzenia nie reguluje zatem kwestii doręczeń w kierunku przeciwnym – do organu administracji.

Art. 39¹ k.p.a. jest rozwinięciem jednego z najważniejszych postanowień ustawy o informatyzacji – jej art. 16 § 1. Zgodnie z nim podmiot publiczny (a zatem również ten, który stosuje k.p.a.) umożliwić ma „wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej”.

9 G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom I, Zakamycze 2005, s. 494.

10 Z modyfikacją wynikającą z dwóch przepisów k.p.a. Pierwszym jest jego art. 40, który stanowi w § 1, że „pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi”, w § 2: „jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi” i w § 3: „w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism”. Drugi to art. 31 § 3 k.p.a., na mocy którego: „organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony”.

11 G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, op. cit., s. 501.

Tyle tylko, że w art. 16 § 3 ustawy o informatyzacji znajduje się delegacja do wydania rozporządzenia również normującego warunki organizacyjno-techniczne doręczeń¹². Rozporządzenie wydane na mocy art. 16 § 3 ustawy o informatyzacji, inaczej niż projekt, nie powinno natomiast dotyczyć struktury i sposobu sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych oraz sposobu udostępniania ich kopii. Zakres podmiotowy upoważnienia z art. 16 § 3 ustawy o informatyzacji jest z kolei szerszy podmiotowo, gdyż organy administracji są tylko jedną z kategorii objętych nim podmiotów publicznych.

Dla wykonania delegacji z art. 16 § 3 ustawy o informatyzacji wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (dalej: rozporządzenie o doręczeniach podmiotom publicznym)¹³. Akt ów uregulował tylko dwie sytuacje - kiedy dokument elektroniczny przekazywany ma zostać jednemu podmiotowi publicznemu przez drugi oraz kiedy odbiorcą jest podmiot publiczny, nadawcą natomiast inna osoba. Wbrew treści delegacji i jej kontekstowi systemowemu rozporządzenie to nie normuje zasad doręczeń dokonywanych przez podmioty publiczne (w tym organy administracji) innym osobom.

Konstrukcja taka częściowo służy uniknięciu kolizji norm obydwu rozporządzeń. Komunikacja od organu administracji jest bowiem uregulowana projektem, a przekazywanie dokumentów w drugą stronę – rozporządzeniem o doręczaniu podmiotom publicznym. Kolizja nastąpi jednak mimo to w przypadku, kiedy nadawcą pisma jest organ administracji, odbiorcą zaś inny podmiot publiczny (w tym inny organ administracji). Projekt mógłby być pomocny przy rozwiązywaniu konfliktu przepisów, kiedy owym innym podmiotem publicznym byłby organ administracji. Jego § 6.1 postanawia bowiem, że w takiej sytuacji „doręczenie może następować na warunkach i w formie” określonej w rozporządzeniu o doręczeniach podmiotom publicznym. Nie wskazano już jednak, kto i na jakich warunkach ma dokonać wyboru. Co więcej, żaden akt prawny nie pozwala rozwiązać kolizji norm dotyczących doręczeń wówczas, gdy nadawcą jest organ administracji, odbiorcą podmiot publiczny inny niż organ administracji, a w postępowaniu stosowane jest k.p.a. *Prima facie* sytuacja taka wymaga zastosowania, wyraźnie się od siebie różniących, reguł obydwu rozporządzeń, ponieważ § 6.1 projektu nie znalazłby do niej zastosowania. Byłoby to jednak nieracjonalne, kolizja norm usunięta musiałaby więc zostać w inny sposób. Jedynym sposobem byłoby sięgnięcie po ogólne metody wykładni, zwłaszcza *lex specialis*

12 In extenso art. 16 § 2 ustawy o informatyzacji stanowi: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych, w tym formę urzędowego poświadczania odbioru tych dokumentów przez adresatów, uwzględniając minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, potrzebę zapewnienia integralności dokumentów elektronicznych oraz usprawnienia i ujednolicenia obiegu dokumentów między podmiotami publicznymi”.

13 Dz. U. 2005, nr 200, poz. 1651.

derogat legi generali. W omawianym przypadku przemawiają one za stosowaniem zasad przewidzianych przez k.p.a.

Z drugiej strony cały szereg podmiotów publicznych, do których zastosowania nie znajduje k.p.a. (z szeroko pojętym wymiarem sprawiedliwości na czele) pozostawiony został bez uregulowań dotyczących zasad doręczania pism urzędowych stronom i innym „niepublicznym” podmiotom postępowania. Materia ta znajduje się poza zakresem projektowanego rozporządzenia, nie jest też regulowana rozporządzeniem o doręczeniach podmiotom publicznym.

Wskazuje to na chaotyczność i niespójność regulacji zawartej w omawianych aktach wykonawczych, co jest zresztą w dużej mierze konsekwencją wadliwie skonstruowanych delegacji ustawowych.

III. Przedmiotowy zakres regulacji

A. Struktura i sposób sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych

W § 3.1 rozporządzenia racjonalnie ustalono, że formaty danych użytych w elektronicznych pismach urzędowych¹⁴ (oraz poświadczenia odbioru) mają być zgodne z tzw. minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych¹⁵.

W sposób, który najpewniej sparaliżuje wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej dla doręczeń pism urzędowych dodano jednak także, iż pisma te mają zostać opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym¹⁶. Podpis taki jest jednak rozwiązaniem drogim¹⁷, a jednocześnie niebezpiecznym, gdy chodzi o skutki prawne jego stosowania¹⁸.

14 Rozporządzenie, podążając tropem rozporządzenia o doręczeniach podmiotom publicznym, oddziela widoczną dla użytkownika (np. organu administracyjnego, strony postępowania) formę dokumentu od formy w znaczeniu technicznym. Omawiane wymogi dotyczą tego drugiego znaczenia, dla którego wprowadzone zostało nowe określenie - „struktura fizyczna dokumentu”, zdefiniowane jako „wynik przetworzenia, w tym kodowania i szyfrowania, informacji zawartych w dokumencie elektronicznym na dane w układzie bitowym (format danych)” – § 2.4 projektu. Tworzenie tego rodzaju pojęć obcych prawu nie wydaje się jednak niezbędne z prawnego punktu widzenia. Z pewnością natomiast komplikuje siatkę pojęciową i wbrew zasadom dobrej legislacji wprowadza określenia wysoce techniczne, zrozumiałe jedynie dla niewielkiego grona osób, i to bynajmniej nie prawników.

15 Wymagania te ustanowione zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. 2005 r., Nr 212, poz. 1766. Por. zwłaszcza jego załącznik nr 2.

16 Rozwiązanie takie jest konsekwencją wprowadzenia ustawą o informatyzacji do art. 63 § 3.a k.p.a. (i obowiązującym od dnia 21 listopada 2005 r.) zakazu wnoszenia w procedurze administracyjnej elektronicznie wniosków niezaopatrzonych w bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany kwalifikowanym certyfikatem.

17 Zakup certyfikatu kwalifikowanego, karty, na której jest on zapisany i odpowiedniego czytnika wymaga wydatku kilkuset złotych. Odnowienie certyfikatu z kolei wiąże się z koniecznością zapłaty kolejnych co najmniej kilkudziesięciu złotych rocznie.

18 Na mocy art. 5.2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. 2001 nr 130 poz. 1450 ze zm., jedynie dane opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi. A zatem w chwili weryfikacji certyfikat musi być ważny (opłacony). W przeciwnym wypadku czynności prawne dokonane przed upływem terminu jego ważności nie będą miały mocy prawnej.

Prawodawca jednak, zamiast odejść od rozwiązania, które nie sprawdza się w praktyce, wydaje się wymuszać jego stosowanie tym mocniej, im mniej zainteresowani są nim użytkownicy¹⁹.

Ponadto projekt rozporządzenia zakłada, że organy administracji sporządzać powinny udostępnić w Biuletynie Informacji Publicznej wzory pism w formie dokumentów elektronicznych²⁰.

Publikowanie wzorów pism w Internecie jest praktyką bardzo już powszechną pośród organów administracji. Rozwija się ona jednak nie z powodu obowiązku ustawowego, lecz ponieważ ułatwia i przyspiesza kontakt z urzędem. Często jest zwłaszcza udostępnianie wzorów wniosków i innych pism, które można elektronicznie wypełnić, a potem wydrukować i wnieść w formie papierowej. Tyle, że wzór pisma w tych przypadkach ma formę dokumentu elektronicznego, samo pismo już jednak dokumentem elektronicznym nie jest. Czy zatem na taką sytuację rozciągnąć należy obowiązek elektronicznego udostępnienia wzoru w formie dokumentu elektronicznego? Zarówno odpowiedź twierdząca, jak i przecząca byłyby uzasadnione bazując tylko na wykładni językowej, w zależności od tego, do czego odniesie się formę elektroniczną – do wzoru, czy do pisma. Wykładnia celowościowa przemawia z kolei raczej za pierwszą z tych interpretacji, publikowanie elektronicznych wzorów pism wnoszonych na papierze służy bowiem rozpowszechnianiu pożytecznej praktyki. Ostatecznie jednak, jak się wydaje, pierwszeństwo należałoby przyznać wykładni systemowej. Ta przemawia przeciwko obowiązkowi udostępniania wzorów pism składanych na piśmie, skoro rozporządzenie dotyczyć ma tylko pism w formie elektronicznej.

Takie zastrzeżenie warto uzupełnić kolejnym. Udostępnianie wzorów ma znaczenie jedynie w przypadku pism kierowanych do organów administracji. By uwaga ta była bardziej zrozumiała, posłużmy się przykładem. Każdy inwestor budowlany zainteresowany byłby możliwością zapoznania się ze wzorem obowiązującego w danej gminie wniosku o pozwolenie na budowę. Jakie jednak znaczenie miałoby dla niego powszechny dostęp do wzoru elektronicznej decyzji w tej sprawie? A również wzory takich pism, zgodnie z omawianym przepisem, miałyby zostać umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej.

19 Szerzej na ten temat por. D. Adamski, M. Kutylowski, Prawne aspekty wykorzystania technologii cyfrowych w komunikacji urząd – obywatel, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1-2/2005, str. 165-181.

20 Jak dodano w projekcie rozporządzenia, wzór taki określać ma cechę nazwaną w projekcie rozporządzenia „wyróżnikiem określającym szczegółowo zakres użytkowy” – por. § 3.2. Zakres użytkowy został z kolei zdefiniowany w § 2.5 projektu jako: „zawartość dokumentu elektronicznego zdefiniowana przez określenie struktury logicznej dokumentu elektronicznego zgodnie z wymaganiami podmiotu publicznego wynikającymi z rodzaju spraw załatwianych przez ten podmiot”. Według § 3.3, zd. 2 projektu zasady tworzenia wyróżników udostępnione mają zostać przez Ministra SWiA w Biuletynie Informacji Publicznej. W ten sposób, pomijając materie najistotniejsze dla podmiotów publicznych (zawartość dokumentu wynikająca z rodzaju załatwianych spraw), w sposób charakterystyczny dla aktów prawnych z dziedziny szeroko pojętej informatyzacji, prawodawca odniósł się tylko do tego, co istotne dla informatyka (struktura logiczna dokumentu i określający ją wyróżnik).

Do 6 stycznia 2007 r.²¹ powstać ma centralne repozytorium wzorów pism w formie dokumentów elektronicznych, gdzie organy administracji przekazywać będą wzory pism, które zamierzają udostępniać w formie dokumentów elektronicznych²². Z owego repozytorium udostępniane mają być następnie zgromadzone w nim wzory. Projekt nakazuje, by umieszczane były tam jedynie takie wzory dokumentów elektronicznych, które spełniają minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych²³ oraz wymagania ustanowione rozporządzeniem o doręczeniach podmiotom publicznym. Tyle, że to ostatnie rozporządzenie pozostaje niekonstytucyjne w zakresie, w jakim reguluje strukturę dokumentów elektronicznych²⁴. Delegacja ustawowa, na podstawie której zostało ono wydane, nie dotyczy bowiem tej kwestii.

Na mocy art. 63 § 3.a k.p.a. podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być nie tylko opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, lecz także ma „zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru”. Projekt rozporządzenia przewiduje w związku z tym (§ 3.7), że umieszczenie w centralnym repozytorium dokumentu elektronicznego, jeśli byłby on określonym odrębnymi przepisami wzorem podania, czyni zadość zacytowanemu wymogowi. Przypuszczać należy, że norma ta ma być głównym czynnikiem motywujących organy administracji do przekazywania do repozytoriów wzorów podań, jeśli odrębne przepisy wymagają wnoszenia ich na formularzu. Wzory nieprzekazane nie mogłyby zostać użyte do wnoszenia podań, ponieważ nie zostałyby spełniona zacytowana przesłanka z art. 63 § 3.a.2 k.p.a. Pamiętać należy jednak, że omawiany projekt nie określa samych wzorów ani nie nakazuje ich wnoszenia według określonego wzoru. A tylko takiej sytuacji dotyczy art. 63 § 3.a k.p.a. Tym samym § 3.7 pozostaje sprzeczny z nadrzędną wobec niego normą ustawową. Nie tylko pozbawia to § 3.7 projektu rozporządzenia znaczenia prawnego, ale też ogranicza perspektywy elektronicznego wnoszenia podań na formularzach.

Centralne repozytorium ma umożliwić kontrolę nad zgodnością wzorów pism w formie elektronicznej z minimalnymi wymaganiami technicznymi. Wątpić można jednak, czy jest ono najlepszym sposobem osiągnięcia owego celu, zwłaszcza jeśli zważy się stopień skomplikowania organizacyjnego takiego przedsięwzięcia, a w konsekwencji koszty, jakie za sobą będzie musiało pociągnąć. Rozwiązaniem bardziej racjonalnym wydaje się na przykład podjęcie

21 Por. § 8 projektu.

22 Oprócz obowiązkowego repozytorium centralnego, § 3.6 projektu rozporządzenia przewiduje, że organy administracji prowadzić mogą inne repozytoria wzorów pism w formie dokumentów elektronicznych. Znaczenie tego rodzaju postanowienia marginalizowane jest jednak przez to, że przewidziane nim uprawnienie istniałoby także bez dodatkowego normowania tej materii.

23 Por. przyp. 15.

24 Chodzi zwłaszcza o jego § 4.1, który stanowi: „podmiot publiczny opracowuje zakresy użytkowe dokumentów elektronicznych, które doręcza się temu podmiotowi w związku z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania.”

przez którąś z organizacji deklarujących zaangażowanie w rozwój elektronicznej administracji lub Ministra SWiA działań mających wypracować najlepsze praktyki, gdy chodzi o wzory pism w formie elektronicznej, a następnie upublicznienie ich wyników. Wymagałoby to jednak rezygnacji z dominującego, nakazowo-zakazowego podejścia do informatyzacji, które zresztą źle sprawdza się w otwartej i rozproszonej architekturze Internetu.

B. Warunki organizacyjno-techniczne doręczania pism urzędowych

Ustalenie tego, czy i kiedy pismo urzędowe zostało doręczone, ma w sposób oczywisty fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przebiegu każdego postępowania regulowanego przepisami prawa.

Najpierw zaznaczyć należy, że doręczenia dokonywane według projektowanego rozporządzenia odbywać się mogą jedynie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a zatem poczty elektronicznej i interaktywnych stron www. W projekcie, inaczej niż w rozporządzeniu o doręczeniach podmiotom publicznym²⁵, nie przewidziano możliwości doręczania elektronicznie pism zapisanych na tzw. informatycznych nośnikach danych. Pamiętać należy wszakże, iż w większości przypadków doręczenie na informatycznym nośniku danych jest zdecydowanie mniej praktyczne niż użycie środków komunikacji elektronicznej, wymaga bowiem osobistego stawiennictwa na biurze podawczym lub przesłania nośnika papierową przesyłką. Wyjątkiem jest przypadek obszernych pism. Doręczenie na informatycznym nośniku danych pozwala w ich przypadku zmniejszyć koszty druku. Usprawnia też pracę podmiotu publicznego, jeśli to on tak doręczane pismo odbiera, a w trakcie załatwiania sprawy informacje z doręczanego pisma przenosi do innego pisma. Zamiast żmudnego przepisywania mogą one bowiem zostać skopiowane podczas edycji tekstu pisma urzędowego.

W projekcie rozporządzenia prawodawca uregulował warunki doręczenia w sposób, który zapewnić ma pewność co do momentu jego dokonania. Odnośne przepisy są jednak nie tylko niepraktyczne, ale i niekonsekwentne w swoich założeniach. Całość procedury podzielona została na kolejne etapy.

Etap pierwszy - organ administracji przesyła na adres elektroniczny odbiorcy, „w szczególności wskazany przez stronę”, informację, że pod wskazanym przez nadawcę adresem elektronicznym odebrać można pismo urzędowe.

25 Por. zwł. jego § 5.1 i 6.2.

Etap drugi – odbiorca odwiedza wskazaną stronę, gdzie podpisuje „urzędowe²⁶ poświadczenie²⁷ odbioru” bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym kwalifikowanym certyfikatem (§ 4.3, 5.1). Etap ten ma w całej procedurze znaczenie podstawowe. Moment złożenia podpisu uznany został bowiem za chwilę doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego (§ 5.5). Już użycie bezpiecznego podpisu elektronicznego umożliwi identyfikację odbiorcy pisma. Mimo to prawodawca, niejako dla pewności, przyznał organom administracji uprawnienie do warunkowania możliwości wejścia do systemu doręczeń od zalogowania się odbiorcy pisma za pomocą identyfikatora i hasła. Zażądał też, by identyfikacja nastąpiła zanim podpisane zostanie potwierdzenie, czyli możliwa będzie autoryzacja bezpiecznym podpisem elektronicznym. Tym samym w praktyce konieczność logowania się, jako metody uprzedniej identyfikacji, miałyby zasadniczo miejsce w każdym przypadku²⁸.

Etap trzeci – w ciągu 5 sekund po zakończeniu etapu drugiego pismo ma zostać udostępnione do pobrania, wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru (§ 4.4). Czas wysłania i odbioru pisma ma zostać automatycznie zapisany przez system (§ 4.5).

Procedura przyjęta w projekcie rozporządzenia dość wyraźnie odbiega od modelu rok wcześniej wprowadzonego do k.p.a. ustawą o informatyzacji. Projekt zakłada bowiem, że pismo zostaje raczej odebrane niż wysłane, a jego fizyczne doręczenie poprzedzone powinno zostać potwierdzeniem, a nie następować po nim. Ma to istotne skutki dla zgodności aktu wykonawczego z ustawą. W § 5.2 projektu rozporządzenia postanowiono bowiem, że teleinformatyczny system doręczeń „umożliwia automatyczne generowanie informacji wskazujących pisma doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co do których nie wpłynęło potwierdzone urzędowe poświadczenie odbioru w terminie określonym w art. 46 § 3” k.p.a. Z kolei z art. 46 § 3 k.p.a. wynika, że organ administracji doręczyć ma pismo w formie papierowej, jeśli w ciągu siedmiu dni od jego wysłania nie otrzyma potwierdzenie elektronicznego doręczenia. Tyle, że skoro pismo nie jest wysyłane, a jego pobranie następuje po potwierdzeniu doręczenia, termin ów w żadnym wypadku nie zacznie swojego biegu, ponieważ każde wysłanie pisma automatycznie oznacza wygenerowanie potwierdzenia odbioru, a brak potwierdzenia ma miejsce tylko wtedy, kiedy pismo nie zostało wysłane. Byłoby inaczej, gdyby siedmiodniowy termin dotyczył okresu pomiędzy wysłaniem informacji o piśmie (etap pierwszy), a podpisaniem urzędowego

26 „Urzędowe”, ponieważ wystawia je organ administracji będący nadawcą pisma.

27 Delegacja ustawowa, a w konsekwencji również projekt rozporządzenia, posługuje się nieznanym k.p.a. określeniem „poświadczenie”. W k.p.a. używa się innego – „pokwitowanie”. Dla przykładu, jego art. 39 stanowi: „organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem...”. Kodeksowi temu znane jest też pojęcie „potwierdzenie”, także użyte w projekcie rozporządzenia. Wszystko to oznacza, że kodeksowe pokwitowanie nie może oznaczać tego samego, co poświadczenie odbioru według projektu, a relacje między prawnym znaczeniem poświadczenia i potwierdzenia pozostaje niejasna.

28 Zwłaszcza, że do przesyłania pism i potwierdzania doręczeń organy administracji mają wykorzystywać bezpieczny kanał komunikacji oparty na jednym z protokołów przewidzianych rozporządzeniem wskazanym w przyp. 15 albo protokole https (§ 4.5 projektu). Dostęp do niego z zasady warunkuje się kombinacją identyfikatora i hasła.

poświadczenia (etap drugi). Interpretacja taka jest jednak niedopuszczalna, ponieważ art. 46 § 3 k.p.a. wymaga, by termin liczony był od wysłania pisma, nie zaś informacji o nim. Owe niepotrzebne komplikacje proceduralne nie zaistniałyby, gdyby już na etapie pierwszym wysyłane było do odbiorcy pismo urzędowe, a doręczenie elektroniczne uznane zostało za skuteczne, jeśliby odbiorca w ciągu siedmiu dni potwierdził w jakikolwiek sposób jego odbiór²⁹. W przeciwnym wypadku, zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a., następowałyby doręczenie na papierze. Rozwiązanie takie byłoby praktyczne, proste i tanie³⁰. Warunkiem jest wszakże również, by prawodawca odszedł od kolejnego elementu, który stanowi fundamentalną prawną przeszkodę doręczeń elektronicznych na gruncie k.p.a. – wymogu stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego. Paraliżuje on bowiem praktyczny rozwój techniki informacyjnej w procedurze administracyjnej. Zwiększa wymiennie koszty procedury, dążąc do ustanowienia bardzo wysokich standardów bezpieczeństwa, choć istnieją inne, dużo prostsze i tańsze, a jednocześnie wystarczająco bezpieczne rozwiązania służące zapewnieniu identyfikacji i integralności komunikatów. Z praktycznego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem wydaje się procedura, w której organ administracji wysyła pismo urzędowe (zwykłą) pocztą elektroniczną na adres wcześniej wskazany przez zainteresowanego i otrzymuje potwierdzenie otrzymania pisma podpisane (wystukanyimi na klawiaturze) imieniem i nazwiskiem odbiorcy. Jeśli potwierdzenie nie nadejdzie w ciągu siedmiu dni, pismo powinno być wysyłane w formie pisemnej. Do komunikacji zaś w drugą stronę – od zainteresowanego do organu administracji – mógłby zostać wykorzystany system komunikacyjny, do którego dostęp odbywałby się po autoryzacji identyfikatorem (zwłaszcza NIP-em, PESEL-em) oraz hasłem³¹, a integralność transmisji zapewniona zostałaby szyfrowaną wersją protokołu http. Już wcześniej wspomniano, że identyfikacja kombinacją identyfikatora i hasła przewidziana została w samym projekcie rozporządzenia³², a w uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę na duże rozpowszechnienie tego mechanizmu wśród urzędów. Takie rozwiązanie nawiązywałoby też do

29 Projekt, w sposób wszakże słabo korespondujący z pozostałymi jego postanowieniami, przewiduje w § 6.2: „jeżeli odbiorca lub nadawcą pisma w formie dokumentu elektronicznego jest inny podmiot niż organ administracji” (co stanowi regułę w postępowaniu administracyjnym) potwierdzeniem odbioru może być „każdy dokument elektroniczny, który pozwala na ustalenie czasu odbioru pisma oraz osoby odbierającej pismo”. W podobny sposób w odniesieniu do telefaksów wypowiedział się już zresztą Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 5.06.1996 r. III S.A. 166/95 uznał on dopuszczalność doręczenia telefaksem, o ile odbiór został potwierdzony. Potwierdzenie może przy tym nastąpić również telefaksem (za B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Beck 2005, str. 288).

30 O tym, że prawodawca przewidział, jak prac- i czasochłonna byłaby obsługa systemu ustanowionego projektem rozporządzenia świadczy możliwość ustanowienia odrębnego elektronicznego urzędu podawczego upoważnionego do obsługi doręczeń dla organów administracji rządowej – § 5.7-5.9.

31 Tego typu rozwiązanie jest podpisem elektronicznym w rozumieniu ustawy o podpisie elektronicznym. Zastępując zatem dopuszczalność jego stosowania wymogiem opatrzenia doręczanych pism bezpiecznym podpisem elektronicznym prawodawca działał sprzecznie z jedną z podstawowych zasad ustawy o podpisie elektronicznym, wyrażoną w jej art. 8. Stanowi ona: „nie można odmówić ważności i skuteczności podpisowi elektronicznemu tylko na tej podstawie, że istnieje w postaci elektronicznej lub dane służące do weryfikacji podpisu nie mają kwalifikowanego certyfikatu, lub nie został złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu elektronicznego.”

32 W uzasadnieniu projektu zastrzeżono jednak, że „stosowanie identyfikatorów i haseł wydawanych przez organy administracji publicznej ma charakter tymczasowy, stosowane będą do czasu upowszechnienia się certyfikatów kwalifikowanych”.

rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu o doręczeniach podmiotom publicznym. Przewiduje ono doręczenia dokonywane podmiotom publicznym środkami komunikacji elektronicznej za pośrednictwem elektronicznych skrzynek podawczych, przy czym pismo wprowadzane byłoby do systemu teleinformatycznego odbiorcy, a system automatycznie generowałby poświadczenie odbioru i odsyłał je do nadawcy (§ 6.1)³³. Dodać warto też, że rozporządzenie o doręczaniu podmiotom publicznym nie przesądza sposobu identyfikacji nadawcy, zwłaszcza zaś nie zmusza do stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego.

C. Sposób udostępniania kopii dokumentów elektronicznych

Projekt przewiduje w § 7.5 i 7.3, że kopie dokumentów elektronicznych sporządza się i udostępnia za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, na informatycznych nośnikach danych albo w postaci uwierzytelnionego wydruku komputerowego. W dwóch pierwszych przypadkach (udostępnienie elektroniczne) kopia podpisana ma być bezpiecznym podpisem elektronicznym osoby sporządzającej kopię³⁴. To samo dotyczy elektronicznych kopii dokumentów papierowych³⁵, które na mocy rozporządzenia również mogą być sporządzane i udostępniane w formie elektronicznej.

Podstawowe założenie, jakim jest dążenie do nadania cyfrowym dokumentom znaczenia prawnego odpowiadającego dokumentom papierowym, jest jak najbardziej zasadne. Pamiętać należy jednak, że k.p.a. nie nadaje „kopiom dokumentów” jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Przekazana do konsultacji międzyresortowych wersja projektu rozporządzenia zawiera co prawda odwołanie do uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy. Umocowuje to kopie (elektroniczne) w siatce pojęciowej k.p.a. Zabieg ten dokonany został jednak w sposób bardzo mało precyzyjny. Mianowicie § 7.4 projektu przewiduje: „do sporządzania kopii dokumentów elektronicznych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o uwierzytelnionych odpisach z akt sprawy”. Oznacza to, że skoro przepisy o uwierzytelnionych odpisach stosuje się tylko do sporządzania kopii, to odpowiednio stosować należy wyłącznie przepisy o sporządzaniu odpisów, która to czynność zastrzeżona została przez art. 73 k.p.a. tylko dla strony postępowania. Projekt rozporządzenia z kolei nie przewiduje możliwości sporządzania kopii przez stronę, reguluje natomiast ich wydawanie przez organ administracji. Wydawanie kopii nie jest jednak czynnością, względem

33 Analogiczne rozwiązanie przyjęte zostało w rozporządzeniu o doręczaniu podmiotom publicznym dla przypadków doręczeń dokonywanych na informatycznych nośnikach danych – por. jego § 6.2.

34 W przypadku kopii elektronicznych dodano, że kopia składać się ma z „treści udostępnianego dokumentu elektronicznego i metadanych zawierających co najmniej informację, kto sporządził kopię, datę jej sporządzenia oraz nazwę urzędu i jego adres” (§ 7.1).

35 Dość niefortunnie nazwanych w § 7.2 „dokumentami oryginalnymi”.

której przepisy k.p.a. dotyczące uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy mają mieć zastosowanie. Nie można wobec niej zastosować zatem zwłaszcza art. 74 § 2 k.p.a., który stanowi, że odmowa wydania uwierzytelnionych opisów następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. W konsekwencji, na skutek dość niedbałego uregulowania owej materii, kopia elektroniczna nie może być równoważna uwierzytelnionemu odpisowi dokumentu urzędowego. Jest zatem konstrukcją pozbawioną znaczenia prawnego.

IV. Wnioski

Przedstawione uwagi zwracają przede wszystkim uwagę na mało przemyślane założenia aktów prawnych regulujących zagadnienia w praktyce bardzo ważne dla rozwoju administracji elektronicznej oraz uwydatniają słabość ich techniki legislacyjnej i brak spójności systemowej składających się na nie norm. W konsekwencji coraz bardziej to nie brak prawa, lecz prawo nieprzemyślane staje się główną przeszkodą rozwoju nowoczesnych relacji między podmiotami publicznymi a obywatelami. Nie tylko zaprzepaszcza się w ten sposób szansę, jaką dla modernizacji sposobu funkcjonowania władz publicznych są nowe techniki komunikowania się i przetwarzania informacji, lecz wręcz kompromituje samą ideę informatyzacji. Być może byłoby inaczej, gdyby materia ta nie cieszyła się tak nikłym zainteresowaniem nauki prawa.