

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

PUBLICZNE USŁUGI DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH – NOWA JAKOŚĆ W SŁUŻBIE JEDNOSTKI?

1. Wprowadzenie

Świadczenie usług publicznych zalicza się do sfery działania administracji, która ma służyć zbliżeniu podmiotów publicznych i niepublicznych, skoncentrowaniu w realizacji zadań publicznych na potrzebach obywateli. W takim prakseologicznym podejściu akcentuje się swoiste wartości dobrego administrowania, m.in. efektywność, przejrzystość, innowacyjność i otwartość na zmiany oraz partycypację¹. Wydaje się, że atrybuty te mogą być łatwiej zapewniane dzięki wykorzystaniu narzędzi oferowanych przez nowe technologie, w tym rozwój komunikacji elektronicznej, co prowadzi do kształtowania się usług publicznych w ich z informatyzowanej formie – tzw. e-usług². Występują one również

¹ Por. 12 zasad dobrego zarządzania (12 *Principles of Good Democratic Governance*), w ramach Strategii na rzecz innowacji i dobrych rządów na szczeblu lokalnym (*Strategy on Innovation and Good Governance at local level*), przyjętej decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy w 2008 r., European Label of Governance Excellence (ELoGE), <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (dostęp: 1.09.2022 r.).

² Rozumianych jako usługi świadczone drogą elektroniczną – za pośrednictwem internetu, których świadczenie jest zautomatyzowane i które wymagają niewielkiego udziału człowieka, a ich wykonanie bez technologii informacyjnej jest niemożliwe – T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, PPP 2012/7–8, s. 110. Por. K. Celarek,

w ramach postępowania administracyjnego jako element wzmacniania w sformalizowanej procedurze mechanizmów opartych na nowych formach zarządzania usługami publicznymi, w szczególności poprzez ustanowienie stałego systemu komunikacji pomiędzy podmiotami publicznymi oraz tymi podmiotami i obywatelami³.

Przykładem e-usług, mających stanowić podwaliny dla realizacji różnorodnych zadań publicznych, są e-doręczenia przewidziane w ustawie z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁴. Pod względem technologicznym i funkcjonalnym e-doręczenia powinny pełnić funkcję szkieletu, bazy, zapewniając efektywną, szybką i bezpieczną drogę komunikacji. Wdrażany system opiera się jednak na zupełnie nowych mechanizmach niż znane dotychczas wnoszenie i odbieranie pism z wykorzystaniem elektronicznej skrzynki podawczej na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Podmioty stosujące e-doręczenia będą bowiem zobowiązane korzystać ze znormalizowanych adresów do doręczeń elektronicznych. Dla osób wykluczonych cyfrowo zapewniana ma być natomiast możliwość przekształcenia przesyłki z postaci elektronicznej na papierową i doręczenia korespondencji w takiej postaci za pokwitowaniem adresatowi niebędącemu podmiotem publicznym. W związku z powyższym przedmiotem opracowania uczyniono dwie, uprzednio nieunormowane w prawie polskim, usługi publiczne służące wymianie korespondencji – publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową. Dokonano analizy oraz oceny ich cech konstrukcyjnych. W konsekwencji odniesiono się do tytułowego pytania o możliwość kwalifikacji tych usług jako stanowiących nową jakość w służbie obywateli.

Informatyzacja postępowania administracyjnego: nowa jakość „usług” administracji publicznej, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012/96, s. 19.

³ J. Barnes, *Transforming administrative procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009, s. 4. Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 53.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.

2. Zakres reformy doręczeń elektronicznych

Ustawodawca nadał szeroki wymiar reformie doręczeń elektronicznych. Pod względem podmiotowym obowiązek stosowania nowego systemu doręczeń obejmuje docelowo podmioty publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.d.e., zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy, co winno przełożyć się na dalsze rozpowszechnienie elektronicznego zarządzania dokumentacją w tych jednostkach. Obowiązek korzystania z doręczeń korespondencji od podmiotów publicznych w postaci elektronicznej obejmuje dodatkowo inne podmioty. W świetle art. 9 ust. 1 u.d.e. zobowiązani do posiadania adresów do doręczeń elektronicznych powiązanych z publiczną bądź kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego zostali wykonujący zawód: adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi, doradcy restrukturyzacyjni, rzecznicy patentowi, notariusze oraz radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Do tej grupy zaliczono także przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) albo Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), a więc podmioty profesjonalnie uczestniczące w obrocie prawnym.

Zgodnie z art. 1 u.d.e. ustawa określa zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej; zasady i warunki świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej oraz zasady wykorzystywania kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi. W odniesieniu do podmiotów publicznych istnieje obowiązek korzystania z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego. Jedynie względem podmiotów niepublicznych umożliwiono świadczenie usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego przez działających komercyjnie kwalifikowanych dostawców usług zaufania.

Warto zaznaczyć, że nowy system doręczeń ma w założeniach mieć powszechny charakter, obejmując wiele procedur prawnych, zarówno przed organami administracji publicznej, jak i sądami. W związku z powyższym w ramach ustawy o doręczeniach elektronicznych unor-

mowano kwestie ogólne związane z zakresem regulacji, definicjami ustawowymi, zasadami doręczeń elektronicznych, tworzeniem adresu do doręczeń elektronicznych i skrzynki doręczeń, bazą adresów elektronicznych (BAE), świadczeniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, odpowiedzialnością operatora wyznaczonego i postępowaniem reklamacyjnym oraz systemami teleinformatycznymi wspierającymi świadczenie tych usług. Ustawa ponadto modyfikuje przepisy ponad 80 innych ustaw w celu wdrożenia nowego systemu doręczeń elektronicznych w sprawach danego rodzaju czy w poszczególnych procedurach m.in. w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, sądowoadministracyjnym, cywilnym, karnym. Sprawia to, że zakres przedmiotowy reformy jest olbrzymi, a przy jego szerszej analizie należałoby uwzględnić również wyłączenia spod zakresu stosowania ustawy bądź wyłączenia od stosowania usług e-doręczeń wynikające z art. 3 i 6 u.d.e. oraz przepisów szczególnych. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że ustawa nie wyłącza możliwości wnoszenia lub doręczania korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych (np. na konta w systemach teleinformatycznych obsługujących dane postępowanie), co sprawia, iż takie doręczenia mogą być dokonywane w określonym zakresie np. za pośrednictwem Portalu Informacyjnego sądów powszechnych, Portalu Podatkowego (e-Urzędu Skarbowego) czy Platformy Usług Elektronicznych ZUS. Ponadto w sytuacji gdy przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny, nie stosuje się publicznych usług doręczeń elektronicznych. Dlatego dobór sposobu doręczania pism w konkretnej sprawie wymaga analizy przepisów szczególnych na tle rozwiązań przyjętych ustawą o doręczeniach elektronicznych. Stopniowemu wygaszaniu, aż do 30.09.2029 r., będą podlegały natomiast dotychczas stosowane skrzynki na platformie ePUAP.

Złożoność zakresu podmiotowego i przedmiotowego reformy wpłynęła na to, że transformację w kierunku powszechnego korzystania z nowych

usług publicznych rozłożono w czasie. Większość przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych weszła w życie 5.10.2021 r. Z tą datą zaktualizowano również treść Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że już obecnie wszystkie podmioty publiczne, czy choć wszystkie organy administracji publicznej, zobowiązane są korzystać z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (względem adresatów posiadających adres do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych bądź z którego to adresu wniesiono podanie do organu) albo publicznej usługi hybrydowej. Zgodnie z przepisem dostosowawczym poszczególne grupy podmiotów będą bowiem zobowiązane do stosowania tych usług w terminach określonych w art. 155 u.d.e. (m.in. od dnia określonego w komunikacie ministra właściwego ds. informatyzacji wydanego na podstawie ust. 10 – organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, jednostki budżetowe obsługujące te organy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia), chyba że wcześniej uzyskają adres do doręczeń elektronicznych. Sądy administracyjne i powszechne będą mogły korzystać z nowych sposobów doręczeń dopiero od 1.10.2029 r.⁵ Obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych przez przedstawicieli zawodów prawniczych, podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS bądź CEIDG również został zdywersyfikowany temporalnie (por. art. 166 pkt 5 i 9 w zw. z art. 151 i 152 u.d.e.).

Może to rodzić trudności co do identyfikacji przez obywateli właściwego sposobu wnoszenia i odbioru pism do (od) danego podmiotu publicznego w konkretnej sprawie (zwłaszcza za pośrednictwem ePUAP bądź adresu do doręczeń elektronicznych). Przykładowo organ posiadający już aktywny adres do doręczeń elektronicznych (a te tworzone są na wniosek, a nie z urzędu, przez ministra właściwego do spraw infor-

⁵ Z zastrzeżeniem możliwości uprzedniego wydania względem sądów powszechnych na podstawie art. 155 ust. 8 u.d.e. rozporządzenia w tym przedmiocie przez Ministra Sprawiedliwości.

matyzacji) i doręczający pisma z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego nadal będzie zobowiązany do przyjmowania skarg do sądu administracyjnego na jego działalność za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej i za jej pośrednictwem przekazania ich sądowi administracyjnemu (aż do 30.09.2029 r.).

3. Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego

Publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego stanowi świadczona przez operatora wyznaczonego usługa umożliwiająca przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniająca dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniąca przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany (por. art. 2 pkt 8 u.d.e. w zw. z art. 3 pkt 36 rozporządzenia eIDAS). W jej ramach podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia nadania lub odbioru na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, a w przypadku jego braku – na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję (art. 4 u.d.e.). Dopiero w przypadku niemożności doręczenia korespondencji za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego wykorzystuje się w tym celu publiczną usługę hybrydową (por. art. 5 u.d.e.). Opisywana usługa umożliwia również bezpłatne przekazywanie korespondencji do podmiotów publicznych, docelowo zapewniając powszechną elektroniczną komunikację wewnątrz administracji (A2A).

Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest świadczona zgodnie ze standardem⁶, o którym mowa w art. 26a usta-

⁶ Zob. <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (dostęp: 1.09.2022 r.).

wy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej⁷, a także regulaminem przygotowywanym przez operatora wyznaczonego zgodnie z art. 54 u.d.e.⁸ Korzystanie z tej usługi zarówno w roli nadawcy, jak i adresata wymaga posiadania adresu do doręczeń elektronicznych. Jest to więc centralna kategoria nowego systemu doręczeń. Adresem do doręczeń elektronicznych (ADE) jest adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.ś.u.d.e., podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług. Ma on zatem charakter kwalifikowany. Jest tworzony według ścisłego schematu opartego na kombinacji cyfr i liter, inaczej niż w przypadku ePUAP, tworząc zapis rozpoznawalny maszynowo.

Aby uzyskać adres do doręczeń elektronicznych, należy złożyć wniosek w ramach usługi online zapewnianej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji⁹ bądź ministra właściwego do spraw gospodarki (względem przedsiębiorców)¹⁰. Docelowo, na skutek zintegrowania bazy adresów elektronicznych z systemami teleinformatycznymi obsługującymi KRS i CEIDG oraz systemami teleinformatycznymi kwalifikowanych dostawców usług zaufania, planuje się dokonywanie czynności wpisu również automatycznie w następstwie migracji danych z właściwego systemu, co może być rezultatem m.in. uprzedniego uzyskania wpisu w KRS bądź CEIDG (por. art. 11 i n. u.d.e.). Informacja o utworzeniu adresu do doręczeń elektronicznych przesyłana jest na wskazany we wniosku adres poczty elektronicznej. Korzystanie z ADE wymaga jednak jego uprzedniej aktywacji. Do aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz zarządzania skrzynką doręczeń jest uprawniony: 1) administrator skrzynki doręczeń – w przypadku podmiotu pub-

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1797.

⁸ Zob. <https://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/11/Regulamin-%C5%9Bwiadczenia-PURDE-i-PUH-v.1.0.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁹ <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-adres-do-e-doreczen-u-publicznego-dostawcy-uslugi-e-doreczen> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁰ <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/709> (dostęp: 1.09.2022 r.).

licznego oraz podmiotu niepublicznego niebędącego osobą fizyczną; 2) podmiot niepubliczny będący osobą fizyczną oraz administrator skrzynki doręczeń, jeżeli został wyznaczony (art. 19 ust. 3 u.d.e.). Następuje to poprzez stronę edoreczenia.gov.pl po uwierzytelnieniu osoby uprawnionej do dokonania tej czynności w sposób określony w art. 20a ust. 1 pkt 1 lub 2 u.i.d.p. (m.in. za pośrednictwem profilu zaufanego czy bankowości elektronicznej).

Aktywacja adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego wiąże się z automatycznym wpisem tego adresu do bazy adresów elektronicznych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Odrębnie natomiast wpisowi do bazy mogą podlegać także adresy do doręczeń podmiotów niepublicznych powiązane z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczoną przez innego dostawcę usług zaufania niż operator wyznaczony, który zapewnia realizację publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Względem podmiotów niepublicznych ustawodawca pozostawił bowiem swobodę wyboru dostawcy usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, uprzywilejowując jednakże operatora wyznaczonego poprzez fakt przyznawania dotacji z budżetu państwa¹¹ w zamian za bezpłatność usługi dla podmiotów niepublicznych oraz wyłączność w zakresie doręczania korespondencji podmiotów publicznych.

W świetle art. 4 u.d.e. podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, a dopiero w przypadku braku takiego adresu – na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję. W odniesieniu do adresów do doręczeń wpisanych do BAE można zatem mówić o pewnej deklaracji cyfrowości, która ma charakter względnie stały (poprzez wpis adresu do doręczeń do bazy adresów elektronicznych), a nie tylko epizodyczny (w przypadku nadania pisma w postępowaniu z adresu do doręczeń elektronicznych

¹¹ Por. art. 52 ust. 3 i 9–12 u.d.e.

niewpisanego do bazy). Deklaracja ta w przypadku podmiotów zobowiązanych do posiadania adresów do doręczeń elektronicznych w BAE jest przy tym „wymuszona” przez prawodawcę, przyjmując charakter obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Ze względu na krótki okres obowiązywania nowych regulacji i stopniowość obowiązków stosowania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w okresie przejściowym brak jest dotychczas szerszej praktyki w tym zakresie. W odniesieniu do procesu tworzenia adresów do doręczeń elektronicznych wskazać jednak można wiele mankamentów. Początkowo brak było integracji usług doręczeń za pośrednictwem ePUAP i publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, co sprawiało, że użytkownik musiał logować się do odrębnych serwisów na różnych stronach internetowych, by skorzystać z dostępu do skrzynki „epuapowskiej” (portal mój gov) i skrzynki powiązanej z adresem do doręczeń elektronicznych (strona edoreczenia.gov.pl). Nie ma, póki co, możliwości skutecznego przekazywania korespondencji między podmiotami niepublicznymi posiadającymi adresy do doręczeń elektronicznych. Wątpliwości budzi również brak szerszej kampanii informacyjno-edukacyjnej skierowanej do obywateli. Przez wiele dni na stronie zawierającej pytania i odpowiedzi dotyczące e-doręczeń widniała informacja o braku przewidywanych szkoleń na ten temat (zmieniona już po wejściu w życie ustawy na ogólne stwierdzenie, że „w przyszłości planowane są szkolenia dotyczące usługi e-Doręczeń”¹²). Należy również zwrócić uwagę na wadliwość i skąpość powiadomień wysyłanych na adres poczty elektronicznej w trakcie zakładania i aktywacji adresu do doręczeń elektronicznych (m.in. informacja o orientacyjnym czasie oczekiwania na „decyzję” – gdy adresu nie tworzy się w powiązaniu z wydaniem decyzji administracyjnej; instrukcja aktywacji poprzez portal mój gov, na którym nie było to możliwe, czy lakoniczność informacji o skutkach wpisu adresu do doręczeń elektronicznych do BAE w świetle obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 7 u.d.e.).

¹² <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/pytania-i-odpowiedzi> (dostęp: 1.09.2022 r.).

4. Publiczna usługa hybrydowa

Publiczna usługa hybrydowa stanowi usługę pocztową, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe¹³, świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny (art. 2 pkt 7 u.d.e.). W przepisie art. 2 ust. 1 pkt 3 Prawa pocztowego przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej, zalicza się do kategorii usług pocztowych, jeśli jest wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym i ma charakter zarobkowy. Elementem *sine qua non* publicznej usługi hybrydowej jest współistnienie przekazu informacyjnego (przesyłki pocztowej) przesyłanego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej oraz przesyłki listowej w fizycznej formie na etapie przemieszczania i doręczania przekazu informacyjnego¹⁴.

W odróżnieniu od publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego publiczna usługa hybrydowa nie bazuje jedynie na przekazywaniu korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, lecz łączy różne formy przekazu. Polega bowiem na przekształceniu dokumentu w postaci elektronicznej nadawanego przez podmiot publiczny w postaci papierową i doręczeniu adresatowi przez operatora wyznaczonego tak uzyskanej przesyłki listowej wraz z wydrukiem dokumentu potwierdzającego weryfikację podpisu lub pieczęci elektronicznej bądź integralności i pochodzenia dokumentu elektronicznego. Z punktu widzenia odbiorcy rezultatem wykonania usługi jest jednak, podobnie jak w publicznej usłudze rejestrowanego doręczenia elektronicznego, prawny skutek doręczenia.

Ustawodawca zdecydował się na uregulowanie usługi hybrydowej w modelu jednokierunkowym, wyłącznie od podmiotu publicznego do niepublicznego. Przekształcanie pism kierowanych przez obywateli

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.

¹⁴ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 109.

do organów lub sądów z postaci papierowej na elektroniczną przez podmiot zewnętrzny nie gwarantowałoby bowiem w odpowiednim zakresie prawa do prywatności i tajemnicy korespondencji.

Przekształcenie to powinno odbywać się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi (art. 46 ust. 1 u.d.e.). Operator wyznaczony zapewnia potwierdzenie daty i czasu wykonania czynności przekształcenia dokumentu elektronicznego. Do zawartości przesyłki listowej, uzyskanej z przekształcenia dokumentu z postaci elektronicznej, operator wyznaczony dołącza wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej. Świadczenie usługi powinno odbywać się zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 50 u.d.e.¹⁵, standardem określonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, regulaminem usługi oraz odpowiadać minimalnym wymaganiom technicznym dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, uwzględniającym potrzebę oraz możliwości ich wykorzystania jako dowodów i dokumentów w toku realizacji czynności prawnych (por. art. 48 u.d.e.).

Publiczna usługa hybrydowa może być świadczona wyłącznie przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny. Przyznanie prawa wyłącznego w tym zakresie budzi wątpliwości m.in. w kontekście zasadności ograniczenia unijnych swobód świadczenia usług oraz przedsiębiorczości, a także ekonomiki takiego rozwiązania. Celem tej usługi jest jednak zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu obywateli, którzy ze względu na różne czynniki (m.in. wiek, chorobę, ubóstwo, braki edukacyjne) nie korzystają ze środków komunikacji elektronicznej.

¹⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z 9.08.2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym (Dz.U. poz. 1503).

5. Wnioski

Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publiczna usługa hybrydowa są przykładem nowych sposobów doręczeń. Niezależnie od ich odmienności, konstrukcja prawna tych świadczeń opiera się na kilku tożsamych przesłankach charakterystycznych dla e-usług:

- przekazywaniu (świadczeniu) w sposób niemalże całkowicie zautomatyzowany przez współczesną technologię informacyjną / informatyczną;
- realizowaniu w Internecie i za jego pośrednictwem (przynajmniej częściowo);
- spersonalizowaniu względem konkretnego odbiorcy;
- znajdowaniu się podmiotów biorących udział w usłudze w różnych miejscach¹⁶.

Zasadne wydaje się posługiwanie w ich kontekście zbiorczym terminem „publiczne usługi doręczeń elektronicznych”. Mimo że publiczna usługa hybrydowa polega na przekształceniu dokumentu z postaci elektronicznej w papierową, element nadania pisma w postaci elektronicznej jest konieczny, co sprawia, iż może być ona kwalifikowana również jako e-usługa (o mieszanym charakterze). Omawiane usługi odznaczają się atrybutem „publiczne” ze względu na pośredniczenie w wymianie korespondencji między podmiotami publicznymi bądź między podmiotami publicznymi i niepublicznymi oraz powiązaniu z wykonywaniem zadań publicznych. Realizacja każdej e-usługi wymaga czterech elementów – usługobiorcy, usługodawcy, pośredniczącego między nimi środka komunikacji elektronicznej oraz dokumentu elektronicznego¹⁷. W ramach publicznych usług doręczeń elektronicznych środek komunikacji elektronicznej umożliwiający ich realizację zapewniany jest przez podmiot zewnętrzny – operatora wyznaczonego. Odpowiada on za

¹⁶ Por. P. Romaniuk, *Wyzwania stawiane administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 272 i powołana tam publikacja: D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York 1973.

¹⁷ K. Wojsyk, *E-Podręcznik. E-usługi publiczne*, hasło: e-usługa, <https://epodrecznik.mc.gov.pl/media/wiki/index.php?title=E-us%C5%82uga> (dostęp: 1.09.2022 r.).

niewykonanie bądź nienależyte wykonanie usługi zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego oraz regulacjami szczególnymi przepisów rozdziału 5 u.d.e. dotyczącymi m.in. postępowania reklamacyjnego.

Ze względu na doniosłość skutków prawnych związanych z doręczeniem adresatowi pisma w poszczególnych procedurach prawnych regulacja publicznych usług doręczeń elektronicznych ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji standardów dobrej administracji czy prawa do sądu. Na tym tle przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych wraz z aktami wykonawczymi w wielu miejscach budzą wątpliwości interpretacyjne, są nieprzejrzyste i trudne w odbiorze, nie tylko ze względu na ich materię wymagającą użycia również języka specjalistycznego, technicznego. Mimo słuszności idei reformy i rozpowszechnienia doręczeń elektronicznych w sferze publicznej jakość przyjętych unormowań może być oceniona krytycznie. Budzi to obawy o praktykę wdrażania nowych rozwiązań w okresie przejściowym. Bez odpowiednio prowadzonej kampanii informacyjnej i szkoleniowej trudno liczyć na szerszą aktywność obywateli w uzyskiwaniu adresów do doręczeń elektronicznych wymaganych dla korzystania z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, poza grupami zobowiązanymi do ich uzyskania w związku z wykonywaną działalnością zawodową czy gospodarczą. W związku z powyższym wyinterpretowane z przepisów ogólnych ustawy o doręczeniach elektronicznych zasady związane z powszechnością, dostępnością, komplementarnością doręczeń elektronicznych czy domyślną cyfrowością podmiotów publicznych długo jeszcze mogą mieć w dużej mierze postulatyczny charakter. Tymczasem wydaje się, że trudno zasadnie mówić o nowej jakości doręczeń elektronicznej służącej jednostkom i podmiotom publicznym bez urzeczywistnienia idei inkluzywności doręczeń. Parafrazując słowa B. Frischmanna i E. Selingera o tym, że możemy budować znacznie lepsze światy sprzyjające rozwojowi człowieka i wielości wartości¹⁸, należy stwierdzić, że w ich ramach możemy budować również znacznie lepszy

¹⁸ „We can build much better worlds that are conducive to human flourishing and a plurality of values” – B. Frischmann, E. Selinger, *Why a Commitment to Pluralism Should Limit How Humanity Is Re-Engineered* [w:] *After Digital Tornado. Networks, Algorithms, Humanity*, red. K. Werbach, Cambridge 2020, s. 171.

system komunikacji między podmiotami publicznymi i niepublicznymi oparty na wskazanych wyżej wartościach.

Bibliografia

- Barnes J., *Transforming administrative procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009
- Bell D., *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York 1973
- Celarek K., *Informatyzacja postępowania administracyjnego: nowa jakość „usług” administracji publicznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012/96
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021
- Frischmann B., Selinger E., *Why a Commitment to Pluralism Should Limit How Humanity Is Re-Engineered* [w:] *After Digital Tornado. Networks, Algorithms, Humanity*, red. K. Werbach, Cambridge 2020
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Romaniuk P., *Wyzwania stawiane administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019
- Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, PPP 2012/7–8
- Wojsyk K., *E-Podręcznik. E-usługi publiczne*, <https://epodrecznik.mc.gov.pl> (dostęp: 1.09.2022 r.)

Martyna Wilbrandt-Gotowicz [ORCID: 0000-0003-1527-0305] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego.