

DORĘCZENIA ELEKTRONICZNE W PRAKTYCE

Martyna Wilbrandt-Gotowicz



Wolters Kluwer

DORĘCZENIA ELEKTRONICZNE W PRAKTYCE

Martyna Wilbrandt-Gotowicz



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Stan prawny na 3 stycznia 2024 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Rozdział I	
Podstawy prawne i zasady doręczeń elektronicznych.....	9
1. Założenia i zakres reformy doręczeń na podstawie ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych	9
2. Zasady doręczeń elektronicznych	20
Rozdział II	
Kluczowe pojęcia i instytucje doręczeń elektronicznych	31
1. Uwagi wstępne	31
2. Podmiot publiczny	32
3. Podmiot niepubliczny	35
4. Adres do doręczeń elektronicznych.....	38
5. Baza adresów elektronicznych.....	41
6. Skrzynka doręczeń	47
7. Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego	50
8. Kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego	55
9. Publiczna usługa hybrydowa	58
10. Dowody doręczenia.....	63

Rozdział III

Harmonogram wdrożenia doręczeń elektronicznych

i obowiązki z tym związane	67
1. Terminy wejścia w życie przepisów ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych	67
2. Harmonogram wdrożenia i obowiązki podmiotów publicznych w zakresie e-doręczeń.....	75
3. Harmonogram wdrożenia i obowiązki podmiotów niepublicznych, w tym przedsiębiorców, w zakresie e-doręczeń.....	80

Rozdział IV

Zakładanie i korzystanie z adresu do doręczeń

elektronicznych i skrzynki doręczeń	89
1. Zakładanie i aktywacja adresów do doręczeń elektronicznych	89
2. Wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych	98
3. Korzystanie ze skrzynki doręczeń	104

Rozdział V

Doręczenia elektroniczne w postępowaniu

administracyjnym	111
1. Sposoby doręczeń w postępowaniu administracyjnym.....	111
2. Specyfika doręczeń elektronicznych w okresie przejściowym	120

Bibliografia	133
---------------------------	-----

O autorce	135
------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa i dokumenty urzędowe

k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640)
rozporządzenie 910/2014	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 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 257, s. 73, ze zm.)
u.CEIDG	– ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2022 r. poz. 541)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.)

u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.)
u.KRS	– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.z.i.e.	– ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1797 ze zm.)
uzasadnienie u.d.e.	– uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239

Czasopisma, publikatory i rejestry

BAE	– baza adresów elektronicznych
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
MoP	– Monitor Prawniczy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne skróty

ADE	– adres do doręczeń elektronicznych
ePUAP	– elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
ESP	– elektroniczna skrzynka podawcza
PUH	– publiczna usługa hybrydowa
PURDE	– publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Rozdział I

PODSTAWY PRAWNE I ZASADY DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH

1. Założenia i zakres reformy doręczeń na podstawie ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych

Niniejsze opracowanie poświęcone jest praktycznym zagadnieniom doręczeń z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, które zostały uregulowane w **ustawie z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych**¹ i stanowi syntetyczne ujęcie najistotniejszych, z punktu widzenia obywateli, w tym przedsiębiorców i przedstawicieli zawodów prawniczych, oraz podmiotów publicznych, kwestii dotyczących wdrożenia nowego systemu doręczeń elektronicznych. Mimo że materia doręczeń wiąże się z technicznymi aspektami procedur prawnych, jej znaczenie jest niezmiernie ważne dla pewności obrotu prawnego i gwarancji rzetelnego przebiegu postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej i sądy. Ponieważ procesy komunikacji podlegają intensywnym przemianom ze względu na dynamiczny **rozwój technik (technologii) informatycznych (informacyjnych)** i telekomunikacyjnych²,

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.

² Zwanych też łącznie technikami (technologiami) informacyjnymi i komunikacyjnymi (*Information and communication technologies – ICT*). Szerzej: G. Sibiga, *Stosowanie*

naturalne jest, że wywołują konieczność zmian normatywnych dostosowujących sposoby doręczeń do współczesnych rozwiązań technicznych.

Unormowania prawne umożliwiające stosowanie środków komunikacji elektronicznej w kontaktach między podmiotami publicznymi i niepublicznymi miały dotychczas rozproszony charakter i były wprowadzane oraz modyfikowane fragmentarycznie w różnych aktach i procedurach prawnych. Nie dawało to zadowalającego efektu spójności regulacyjnej. Dlatego pojawiła się idea ustanowienia kompleksowej ustawy, która urzeczywistniłaby jako **standard** komunikację elektroniczną w kontaktach z podmiotami publicznymi, przy jednoczesnym zapobieganiu negatywnym skutkom wykluczenia cyfrowego obywateli. Celem tej regulacji miało być włączenie technologii teleinformatycznych w przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych podmiotów administrujących, służąc urzeczywistnianiu idei **elektronicznej administracji (e-administracji)**³, w szerszym ujęciu – stanowiąc wyraz postępującej **informatyzacji** działalności podmiotów publicznych, w tym także wymiaru sprawiedliwości. Miała ona również odpowiadać założeniom deklaracji ministerialnej w sprawie administracji elektronicznej, podpisanej w Tallinie 6.10.2017 r., w której wskazano m.in. na zasadę **domyślności cyfrowej, powszechności i dostępności** (*digital-by-default, inclusiveness and accessibility*), zgodnie z którą usługi publiczne powinny być dostępne domyślnie cyfrowo z zapewnieniem przez państwo alternatywnych dróg komunikacji dla obywateli niechcących lub niemogących ich używać w tej postaci⁴.

Zgłoszony przez Ministra Cyfryzacji w dniach 13 i 22.02.2019 r. projekt ustawy (pierwotny tytuł – projekt ustawy o elektronicznej doręczeń oraz o zmianie niektórych innych ustaw) przybrał ostatecznie kształt ustawy

technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Warszawa 2019, s. 9–14 wraz z powołanymi źródłami.

³ Por. P. Śwital, *Standaryzacja usług w administracji elektronicznej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 961.

⁴ Por. *Tallinn Declaration on eGovernment*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (dostęp: 3.01.2024 r.).

z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁵. Jak wskazano w jego uzasadnieniu: „Kluczowe zadanie projektu (...) dotyczy zdefiniowania zasad wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi w relacji z innymi podmiotami publicznymi oraz podmiotami niepublicznymi, w tym z osobami fizycznymi”⁶. Przyjęte rozwiązania obejmują przede wszystkim ustanowienie domyślnego sposobu wymiany za potwierdzeniem korespondencji z udziałem podmiotów publicznych w postaci **publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego** świadczonej na zasadach właściwych dla kwalifikowanych usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w rozumieniu rozporządzenia 910/2014⁷. Jej uzupełnienie stanowi **publiczna usługa hybrydowa** umożliwiająca 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, wraz z zapewnieniem tym osobom otrzymywania korespondencji w postaci papierowej po jej przekształceniu przez operatora wyznaczonego. Zgodnie z uzasadnieniem: „Projekt ustawy tworzy również podwaliny dla funkcjonowania rynku **kwalifikowanych usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego**, świadczonych w oparciu o określony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego”⁸, które mają być zapewniane przez kwalifikowanych dostawców usług zaufania działających na rynku polskim i dostępne na zasadzie wyboru dla podmiotów niepublicznych⁹.

⁵ Tekst pierwotny Dz.U. poz. 2320 ze zm.

⁶ Por. uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 6, dalej: uzasadnienie u.d.e.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 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 257, s. 73).

⁸ Uzasadnienie u.d.e., s. 6–7.

⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Wprowadzenie [w:] Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX 2023.

Wśród **szczegółowych celów** projektu wymieniono natomiast:

- 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;
- **standaryzację** 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;
- **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;
- **skrócenie czasu** potrzebnego na realizację procesów doręczenia;
- zapewnienie stronom doręczenia wzajemnej **identyfikacji**;
- zapewnienie stronom doręczenia skutecznych prawnie **dowodów doręczenia** w postaci dowodów wysłania oraz dowodów otrzymania korespondencji;
- zapewnienie **rozliczalności oraz niezaprzeczalności** doręczeń dzięki udziałowi trzeciej zaufanej strony – operatora wyznaczonego lub dostawcy usług zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- 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;
- stworzenie podstaw prawnych, organizacyjnych i technologicznych dla realizacji **doręczeń transgranicznych**¹⁰.

¹⁰ Uzasadnienie u.d.e., s. 7–8.

Te ambitne założenia wskazują, że ustawą z 18.11.2020 r. zamierzano dokonać wręcz rewolucyjnej zmiany¹¹ w zakresie komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem e-usług publicznych, ustanawiając całkowicie **nowy system doręczeń elektronicznych**. Koncepcja tak gruntownej reformy wymagała:

- przyjęcia **szerokiego zakresu przedmiotowego** regulacji ustawowej;
- **dostosowania unormowań innych aktów** obejmujących materię doręczeń do przepisów ustanawiających nowe zasady i usługi doręczeń elektronicznych oraz
- stopniowego wdrażania reformy doręczeń elektronicznych w **okresie przejściowym** przez poszczególne grupy podmiotów w ramach danych procedur prawnych.

Zakres regulacji określono w art. 1 u.d.e. jako obejmujący:

- 1) zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej;
- 2) zasady i warunki świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej oraz
- 3) zasady wykorzystywania kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi.

Materię tę unormowano obszernie w 166 artykułach (pierwotnie), które zostały podzielone na 8 rozdziałów:

- rozdział 1 „**Przepisy ogólne**” (art. 1–10),
- rozdział 2 „**Adres do doręczeń elektronicznych i skrzynka doręczeń**” (art. 11–24),
- rozdział 3 „**Baza adresów elektronicznych**” (art. 25–37),
- rozdział 4 „**Świadczenie usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej**” (art. 38–54),

¹¹ Por. A. Skóra, *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręzeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022/58, DOI: 10.31648/sp.8342, s. 473-490.

- rozdział 5 „**Odpowiedzialność operatora wyznaczonego oraz postępowanie reklamacyjne**” (art. 55–57),
- rozdział 6 „**Systemy teleinformatyczne wspierające świadczenie usług doręczeń elektronicznych**” (art. 58–60),
- rozdział 7 „**Zmiany w przepisach**” (art. 61–146) i
- rozdział 8 „**Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy**” (art. 147–166).

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy ustawy, należy uznać ją za modelową i podstawową regulację prawną materii doręczeń elektronicznych w Polsce.

Ustawa o doręczeniach elektronicznych **modyfikuje przy tym ponad 80 obowiązujących aktów prawnych**, w tym Kodeks postępowania administracyjnego¹², Ordynację podatkową¹³, Kodeks postępowania cywilnego¹⁴, Kodeks postępowania karnego¹⁵, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶, ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ itd. W związku z tym, może być traktowana jako ustawa „matka” systemu doręczeń elektronicznych, kompleksowo regulując tę tematykę w prawie polskim, pełniąc funkcje „kodeksu” w zakresie doręczeń elektronicznych. Z drugiej strony, mimo ambitnych założeń, stopień zawłości regulacji, zwłaszcza w relacji do ustaw nowelizowanych, w tym procesowych, może prowadzić do postrzegania ustawy z 18.11.2020 r. jako aktu „wytrychu”, wprowadzającego wyłom w dotychczasowych sposobach doręczeń wykorzystywanych m.in. w postępowaniu administracyjnym, poprzez modyfikacje nie zawsze odpowiadające specyfice przyjętych uprzednio rozwiązań w zakresie doręczeń

¹² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

¹³ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z 6.06.1996 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.).