

**Dominik J. Kościuk**

Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0002-2695-8212

**INFORMATYZACJA WSPÓLDZIAŁANIA ORGANÓW  
ADMINISTRACJI PO NOWELIZACJI KODEKSU  
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ZWIĄZANEJ  
Z WEJŚCIEM W ŻYCIE USTAWY  
O DORĘCZENIACH ELEKTRONICZNYCH**

**Wprowadzenie**

Pod koniec 2021 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych<sup>1</sup>. Jednym z istotniejszych skutków jej wdrożenia będzie nowelizacja k.p.a. Dotyczy ona przepisów stanowiących podstawę prowadzenia postępowań administracyjnych w formie elektronicznej. Nowy akt normatywny zawiera szereg regulacji, na podstawie których prawodawca zamierza doprowadzić do stanu, gdy podmioty publiczne, w tym organy administracji publicznej, obowiązkowo będą wykorzystywały narzędzia informatyczne w komunikacji między sobą i innymi uczestnikami postępowania.

Wynika to dość wyraźnie z określonych – w uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>2</sup> – celów u.d.e. Zaliczono do nich bowiem (m.in.): zapewnienie wszystkim – zarówno podmiotom publicznym, jak i niepublicznym – 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; „odmiejscowienie” procesu doręczenia przez umożliwienie wysyłania i odbierania korespondencji z dowolnego miejsca; skrócenie czasu potrzebnego na realizację procesów doręczenia, zaś z punktu widzenia technicznego: zapewnienie wzajemnej identyfikacji, skutecznych prawnie dowodów doręczenia w postaci dowodów wy-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. 2020, poz. 2320), dalej: u.d.e.

<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy – o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejmowy nr 239, s. 7–8.

słania oraz otrzymania korespondencji, „rozliczalności” oraz niezaprzeczalności doręczeń.

Wskazana nowelizacja dotyczyć będzie również „kontaktu” między organami administracji, w tym realizowanego na podstawie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, tj. w ramach współdziałania. W literaturze komentującej u.d.e. nie budzi bowiem większych wątpliwości, że „to właśnie na podmioty publiczne ustawodawca nakłada szereg obowiązków w zakresie tytułowych doręczeń elektronicznych. Planuje się bowiem, aby to doręczenia elektroniczne (względnie publiczna usługa hybrydowa) były w niedalekiej przyszłości podstawową formą doręczania dokumentów”<sup>4</sup>.

Aktualnie zgodnie z treścią art. 39<sup>2</sup> k.p.a. w przypadku, gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Przepis ten – zgodnie z art. 61 pkt 6 u.d.e. – zostanie uchylony.

Warto zatem postawić pytanie, czy i w jaki sposób zmiana k.p.a., szczególnie w zakresie uchylenia art. 39<sup>2</sup>, może wpłynąć na obowiązki organów współdziałających w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie sposobu (formy) prowadzenia korespondencji.

Aby tego dokonać należy – po pierwsze – przypomnieć, na czym polega współdziałanie realizowane na gruncie art. 106 k.p.a., po drugie, jak aktualnie uregulowana jest problematyka doręczenia pism w ramach współdziałania, i w końcu po trzecie, jakie zmiany (poza uchyleniem art. 39<sup>2</sup>) planuje – w związku z wejściem w życie u.d.e. – prawodawca i czym to może skutkować w praktyce.

## **Instytucja współdziałania organów administracji publicznej**

Instytucja procesowa współdziałania uregulowana została w art. 106 k.p.a. Zgodnie z § 1 tego przepisu jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest – jak stanowi § 3 – przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Natomiast w przypadku, gdyby nie doszło do ustosunkowania w wy-

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256), dalej: k.p.a.

<sup>4</sup> M. Karciarz, *Obowiązki samorządów w świetle ustawy o doręczeniach elektronicznych*, Lex/el. 2020.

żej wymienionym terminie, zastosowanie znajdują – o czym stanowi § 6 – przepisy art. 36–38 k.p.a., przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia.

Współdziałanie wymaga obligatoryjnego informowania stron. Zgodnie z art. 106 § 2 organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę. Jest to o tyle istotne uprawnienie procesowe stron, iż (jak wskazuje się w § 4 tego przepisu) organ obowiązany do współdziałania może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, zaś zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie (§ 5).

Szczegółnej regulacji poddano również częściowo samo postępowanie wyjaśniające, prawodawca przewidział bowiem możliwość przeprowadzenia posiedzenia w trybie współdziałania. Jak stanowi art. 106a § 1 k.p.a., organ załatwiający sprawę główną może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska. Posiedzenie to winno być przeprowadzone przed upływem terminu 2 tygodni, o którym mowa w art. 106 § 3, a jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, przed upływem tego terminu, tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska (§ 2). Przewidziano też możliwość wezwania stron (§ 3).

Wagę instytucji współdziałania podniosła reguła określona w art. 7b k.p.a., zgodnie z którą w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Jak wskazuje się w literaturze, dodanie do Działu I Rozdziału 2 k.p.a. (*Zasady ogólne*) art. 7b podniosło „do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji, jeżeli są spełnione przesłanki wskazane w tym artykule. Po raz pierwszy ustawodawca zdecydował się na tak istotne podkreślenie roli instytucji współdziałania organów administracji publicznej w procedurze administracyjnej”<sup>5</sup>.

Współdziałanie nie jest nową instytucją prawną, a jej istota została rzetelnie opisana w literaturze. Jak wskazywał J. Borkowski, współdziałanie ma miejsce wtedy, gdy w sprawie administracyjnej „ma miejsce przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych)”. Precyzował on, że „po prostu było to i jest nadal nieodzowne dla zapobiegania negatywnym skutkom przede wszystkim podziałów spraw pomiędzy organy administracji publicznej. W tym pomiędzy organami administracji rządowej, a organami samorządu terytorialnego, jak również dyktowane potrzebą włączania różnych orga-

---

<sup>5</sup> L. Kaczmarek, *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 91, s. 27.

nów w tryb podejmowania decyzji administracyjnej, która następnie może stanowić podstawę do prowadzenia działalności wpływającej na różne dziedziny życia gospodarczego lub społecznego, na stan środowiska naturalnego itp.”<sup>6</sup>.

Ten sam autor pisał, że „art. 106 nie stanowi podstawy prawnej współdziałania, taką podstawą są bowiem przepisy szczególne, które uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Komentowany przepis określa jedynie zasady i tryb współdziałania, czyli dotyczy wyłącznie kwestii proceduralnych współdziałania”<sup>7</sup>.

A. Wróbel zauważa z kolei, iż art. 106 stosuje się „w takich przypadkach współdziałania, w których wydanie decyzji administracyjnej, a zatem ukształtowanie treści tej decyzji, należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za treść decyzji, zaś organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ, przy czym stanowisko to nie jest wiążące prawnie dla organu załatwiającego sprawę w drodze decyzji”. Autor ten precyzuje, że „w sytuacji określonej w art. 106 występują dwa organy współdziałające, z których jeden jest organem administracji publicznej rozstrzygającym sprawę administracyjną w drodze decyzji, drugi zaś organem, od którego organ administracji publicznej jest obowiązany uzyskać stanowisko w sprawie administracyjnej”, przy czym organ, który współdziała, „nie staje się przez to stroną postępowania administracyjnego, sprawa administracyjna nie dotyczy bowiem jego praw i obowiązków”<sup>8</sup>.

Przyjmuje się, że współdziałanie „ma rację bytu wszędzie tam, gdzie przecinają się zakresy działania co najmniej dwóch organów”, zaś „tym, co wyróżnia współdziałanie spośród innych organizacyjnych więzi w administracji publicznej, jest wzajemna niezależność i równorzędność współdziałających organów oraz brak możliwości wydawania wiążących poleceń przez jeden organ administracji drugiemu. Każdy organ działa wyłącznie w ramach swojej właściwości i w celu realizacji powierzonych mu zadań”<sup>9</sup>.

Nie budzi wątpliwości, iż omawiana instytucja procesowa ma – jak wskazują M. Bursztynowicz i M. Sługocka – „walor obowiązku”, który występuje „w każdym przypadku, gdy przewiduje to szczególny przepis prawa materialnego, będący podstawą określonej sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej”. Autorzy ci przekonują, że to „złożoność oraz różnorodność zagadnień

---

<sup>6</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>7</sup> J. Borkowski [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 1996, s. 467.

<sup>8</sup> A. Wróbel [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2021, art. 106.

<sup>9</sup> P. Bieś-Srokosz, R. Mazur, A. Talik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 106.

będących przedmiotem rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego” jest powodem „zaangażowania w proces decyzyjny wyspecjalizowanych organów, co do kwestii czy spraw pozostających w ich właściwości rzeczowej i miejscowej”<sup>10</sup>.

Postępowanie prowadzone w przedmiocie współdziałania ma charakter incydentalny względem sprawy głównej, o czym słusznie przekonuje D. Dziedzic-Chojnacka, pisząc, iż jest jedynie elementem postępowania głównego, „nie zaś postępowaniem odrębnym, choć ustawodawca przyznał temu stadium postępowania specyficzną niezależność (a nie odrębność) od pozostałej części postępowania w sprawie”<sup>11</sup>.

P. Przybysz zauważa nadto, że choć art. 106 k.p.a. zasadniczo „normuje zagadnienia proceduralne dotyczące wyrażania opinii lub zgody przez inny organ na potrzeby prowadzonego postępowania administracyjnego”, to „przepis ten może być stosowany z mocy przepisów szczególnych również w sytuacji, gdy przedmiotem opinii lub zgody albo stanowiska wyrażonego w innej formie jest projekt aktu generalnego”<sup>12</sup>.

Od współdziałania w sprawie administracyjnej należy natomiast odróżnić współdziałanie organów w procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Taka okoliczność zaistnieje, gdy „przepisy rangi ustawowej, zawierające upoważnienie do wydania aktów prawnych o charakterze wykonawczym, wskazując organ właściwy – zobowiązany wydać dany akt – będą jednocześnie wskazywały, że dane rozporządzenie ma zostać wydane, np. w porozumieniu z innym organem”<sup>13</sup>.

Cytowany wyżej art. 106 k.p.a. zawiera przykłady form prawnych współdziałania, tj. opinii, zgody, innej formy. Nie są to formy o identycznej mocy wiążącej.

Jak słusznie wskazuje P.M. Przybysz: „opinia w najmniejszym stopniu ogranicza swobodę organu prowadzącego postępowanie główne – dla tego organu opinia wydana w trybie komentowanego przepisu stanowi element materiału dowodowego”, zaś „jeżeli szczególnie przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego” i „jako taka jest jednym z elementów materiału dowodowego sprawy, podlegającego rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w tej sprawie”<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 106.

<sup>11</sup> D. Dziedzic-Chojnacka, *Glosa do wyroku WSA z 13.12.2006 r., IV SA/Wa 443/06*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1, s. 124.

<sup>12</sup> P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2021, art. 106.

<sup>13</sup> K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4, s. 59–71.

<sup>14</sup> P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2021, art. 106.

Podobnie twierdzi się w orzecznictwie sądowym. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że opinia polega na tym, iż jeden z organów prowadzących postępowanie występuje do innego o opinię, nie będąc jednocześnie związanym treścią tej opinii. Zdaniem tego sądu tego typu forma współdziałania jest jedynie „oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny”<sup>15</sup>.

Zdecydowanie większą moc prawną należy przypisać formom współdziałania o charakterze zgody. Jak zauważa J. Człowiekowska, gdy wydawane są postanowienia „o wyrażeniu zgody” (uzgadniające), „organ współdziałający uczestniczy w załatwieniu sprawy w ten sposób, że jego działanie stanowi część rozstrzygnięcia przyjętego w sprawie”, i dlatego „zajęcie przez organ współdziałający negatywnego stanowiska oznacza konieczność wydania negatywnego rozstrzygnięcia kończącego sprawę”. Autorka dodaje, że w przypadku „słabszych” niż uzgodnienie form współdziałania „treść stanowiska organu współdziałającego wejdzie do materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, mogąc mieć tylko wpływ na przyjęte rozstrzygnięcie”<sup>16</sup>.

Warto przy tym zasygnalizować, że użyte w wyżej cytowanym przepisie wyrażenie *inny organ* rozumiane jest w doktrynie szeroko. W opinii R. Hausera nie oznacza jedynie organu administracji publicznej, o którym mowa w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., ale chodzi „o każdy organ, który na mocy przepisów prawa materialnego jest obowiązany na żądanie organu administracji prowadzącego postępowanie zająć stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania”. Autor ten doprecyzowuje, iż w sytuacji, gdy przepisy materialne nie określają konkretnego organu, który jest obowiązany zająć stanowisko w sprawie, „lecz np. osobę prawną, wówczas organem w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a. jest ustawowy lub statutowy organ osoby prawnej upoważniony do działania w imieniu tej osoby prawnej i reprezentowania jej na zewnątrz”<sup>17</sup>. Jednym słowem, powtarzając za A. Wróbel, użyte w przepisie art. 106 § 1 k.p.a. sformułowanie *inny organ* oznacza „każdy organ, który na mocy przepisów prawa materialnego jest obowiązany na żądanie organu administracji prowadzącego postępowanie zająć stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 r., sygn. II SA 203/97, CBOSA.

<sup>16</sup> J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 3, s. 24.

<sup>17</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, Legalis. Zob. też: wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1314/07, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2008 r., sygn. II SA/Kr 1259/07, CBOSA.

<sup>18</sup> A. Wróbel [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2021.

## Komunikacja w ramach współdziałania – rozwiązania aktualne

Współdziałanie między organami administracji wymaga (co oczywiste) prowadzenia korespondencji (komunikowania się). Dotyczy to przykładowo: wniosków o zajęcie stanowiska (wyrażenie opinii, uzgodnienia itp.), wezwań na posiedzenie, zawiadomień w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym czy choćby stosownych postanowień.

Aktualne reguły doręczeń dotyczące organów administracji (jako podmiotów publicznych obowiązanych do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej) wynikają z treści art. 39<sup>2</sup> k.p.a. Z tego przepisu odczytujemy, iż „w przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Przepisu art. 39<sup>1</sup> nie stosuje się”.

Według stanowiska wiodącego w literaturze komunikacja w ramach współdziałania organów została już „z informatyzowana”. Wynika to z faktu, że „art. 39<sup>2</sup> k.p.a. wprowadził wyłączną drogę doręczania pism na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotom publicznym”<sup>19</sup>. Nie powinno budzić wątpliwości, iż – jak słusznie wskazuje P.M. Przybysz – „podmiotowi publicznemu obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej pisma można doręczać wyłącznie na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, bez potrzeby uzyskania zgody tego podmiotu na doręczanie pism w taki sposób”. Co więcej, „podmiot taki nie może również zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej”<sup>20</sup>.

O obligatoryjności (a jednocześnie maksymalnym uproszczeniu) komunikacji elektronicznej w okoliczności, gdy czynią to organy administracji, przesądza również fakt, iż prawodawca wyłączył stosowanie art. 39<sup>1</sup> k.p.a. Zgodzić się należy z A. Wróblem, że „dla skutecznego doręczenia na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotów, o którym mowa w komentowanym przepisie, nie jest wymagane spełnienie innych warunków niż te w nim przewidziane. W szczególności organ administracji publicznej nie musi uzyskiwać zgody strony na doręczenia na elektroniczną skrzynkę podawczą”, zaś zaniechanie stosowania reguł z art. 39<sup>1</sup> uzasadnione jest „podmiotową, strukturalną oraz funkcjonalną odmiennością doręczania za pomocą poczty elektronicznej od doręczania na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> J. Borkowski, komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Legalis 2019.

<sup>20</sup> P.M. Przybysz, komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybysz, Lex/el. 2021.

<sup>21</sup> A. Wróbel, komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2021.

W doktrynie zauważalne są także opinie odmienne. Przykładowo G. Sibiga pisze: „Słusznie zatem w doktrynie stwierdzono, że można podmiotowi publicznemu doręczać pisma tradycyjnie albo elektronicznie”<sup>22</sup>. A. Gołęba wyraża zaś pogląd pośredni (niepozabawiony zresztą racji), że co prawda organy prowadzące postępowanie są zobowiązane dokonywać doręczeń na elektroniczną skrzynkę podmiotu publicznego, „niemniej jednak w razie doręczenia pisma w tradycyjny sposób należy przyjąć, że wywołuje ono skutki prawne, gdyż adresat miał możliwość zapoznania się z treścią pisma”<sup>23</sup>. Podobnie „wyśrodkowaną” opinię wyraził B. Kwiatek, sugerując, iż wybór sposobu doręczania pism podmiotowi publicznemu należy do organu prowadzącego postępowanie, ale jednocześnie (powołując się na art. 12 k.p.a. – zasadę szybkości) twierdząc, iż organ „powinien doręczać pisma podmiotowi publicznemu elektronicznie (domniemanie doręczania elektronicznego podmiotom publicznym), chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych lub racjonalnych względów (np. awaria systemu ePUAP)”<sup>24</sup>.

W moim przekonaniu art. 39<sup>2</sup> k.p.a. winno się odczytywać literalnie z uwzględnieniem wyrażen: *obowiązany* (do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>25</sup>) i *doręczenia dokonuje się* (na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu). Oba te wyrażenia stanowią o obliżu komunikacji elektronicznej.

W praktyce przyjmuje się, że na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą spełniającą standardy określone i opublikowane na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP) przez ministra właściwego ds. Informatyzacji, jak też zapewnia jej obsługę. Problematyka ta została uszczegółowiona w rozporządzeniu w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych<sup>26</sup>.

Z tego rozporządzenia wywieść zaś można następujące warunki organizacyjno-techniczne prawidłowej komunikacji elektronicznej (doręczeń pism): 1. Doręczenia elektronicznego podmiotowi publicznemu dokonuje się na jego elektroniczną skrzynkę podawczą. 2. Podmioty publiczne mają obowiązek informowania

---

<sup>22</sup> G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 176–179.

<sup>23</sup> A. Gołęba, komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.

<sup>24</sup> B. Kwiatek, komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. I, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2021, poz. 670 ze zm.), dalej: ustawa o informatyzacji.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. 2018, poz. 180).



na swoich stronach BIP o udostępnionym adresie elektronicznej skrzynki podawczej oraz o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami (§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia). Dodatkowo adresy elektronicznych skrzynek podawczych przynależnych tego rodzaju podmiotom zamieszczane są na ePUAP przez ministra właściwego ds. informatyzacji (art. 19a ust. 1a ustawy o informatyzacji). 3. W razie odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego automatycznie tworzone jest i następnie udostępniane (nadawcy) przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń poświadczenie przedłożenia (§ 13 ust. 1 rozporządzenia). Poświadczenie to generowane jest automatycznie przez system teleinformatyczny podmiotu publicznego, bez udziału osoby odbierającej korespondencję, a następnie przekazywany nadawcy. Tym samym wniesienie pisma drogą elektroniczną do podmiotu publicznego (na ePUAP) powinno spowodować automatyczne wygenerowanie poświadczenia przedłożenia, które jest dowodem na okoliczność, że dokument wpłynął do adresata (podmiotu publicznego). 4. Podmiot publiczny będący adresatem potwierdza odebranie dokumentu elektronicznego przez podpisanie poświadczenia doręczenia. Podpis ten to albo kwalifikowany podpis elektroniczny, albo podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP (§ 15 rozporządzenia). 5. Dopiero na skutek opatrzenia poświadczenia doręczenia podpisem elektronicznym system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń (po zweryfikowaniu podpisu elektronicznego adresata) udostępnia do pobrania doręczany dokument elektroniczny wraz z poświadczeniem doręczenia. Jednocześnie system przesyła organowi doręczającemu podpisane poświadczenie doręczenia (§ 16 rozporządzenia). 6. Możliwe jest również doręczenie dokumentu elektronicznego na informatycznym nośniku danych (§ 10 i 11 rozporządzenia).

Widać zatem, że aktualnie istnieją zarówno nie tylko przepisy, które – w razie konieczności prowadzenia korespondencji między organami i innymi podmiotami publicznymi, w tym w przypadku współdziałania – zobowiązują podmioty publiczne do komunikacji elektronicznej, ale i wdrożone zostały normy tworzące podstawy prawne dla odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych.

## **Komunikacja w ramach współdziałania – rozwiązania przyszłe**

Wejście w życie u.d.e. skutkować będzie uchynieniem art. 39<sup>2</sup> k.p.a. (zob. art. 61 pkt 6 tej ustawy). Jednocześnie – na podstawie art. 61 pkt 5 u.d.e. – dojdzie do zmodyfikowania art. 39<sup>1</sup> k.p.a. Zgodnie z jego nowym brzmieniem w przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na: 1) adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwanej dalej *bazą adresów*

*elektronicznych*, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu albo 2) adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Co przy tym istotne, ów „sposób”, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a., również zostanie zmieniony w ten sposób, że zasadą będzie doręczanie pism przez organ administracji publicznej na adres do doręczeń elektronicznych (chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu). Dopiero zaś w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej (zgodnie z art. 39 § 2 k.p.a.) doręczać będzie pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej<sup>27</sup> albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Jeżeli natomiast nie będzie możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w wyżej wymienionych Przepisach, organ doręczać będzie pisma przesyłką rejestrowaną<sup>28</sup> bądź przez swoich pracowników lub inne upoważnione osoby lub organy.

Adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa wyżej, określony został jako adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>29</sup>, przynależny do 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. Jednocześnie z art. 2 ust. 1 ustawy o informatyzacji wynika, że adres elektroniczny to oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiający porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej.

Powyższe zmiany prowadzą do wniosku, że od wejścia w życie opisywanych przepisów u.d.e. nie będzie miało znaczenia, czy podmiot publiczny komunikuje się (doręcza pisma) z innym podmiotem publicznym, czy też z podmiotem niepublicznym. Z założenia bowiem podmiot publiczny (w tym organ) będzie zobowiązany do doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych.

---

<sup>27</sup> Publiczna usługa hybrydowa – zgodnie z art. 2 pkt 7 u.d.e. – to usługa pocztowa polegająca na przesyłaniu przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny.

<sup>28</sup> Problematyka przesyłki rejestrowanej określona została w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2020, poz. 1041 i 2320).

<sup>29</sup> Dz.U. 2020, poz. 344.

Wynika to również z brzmienia art. 8 w powiązaniu z art. 4 u.d.e. Z treści tych przepisów wywodzimy bowiem – po pierwsze – obowiązek posiadania przez podmiot publiczny adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych (ponieważ art. 8 stanowi, iż podmiot publiczny jest obowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego). Po drugie zaś, w art. 4 ust. 1 u.d.e. czytamy, że 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.

Należy nadto zauważyć, że zasady działania wyżej wskazanej bazy adresów elektronicznych prawodawca uregulował w rozdz. 3 u.d.e. Zbiorcza analiza zawartych tam przepisów pozwala na wnioski, iż: prowadzenie przedmiotowej bazy przekazane zostanie do właściwości ministra właściwego ds. informatyzacji; do bazy będzie mógł być z zasady wpisany jedynie jeden adres do doręczeń elektronicznych przyporządkowany do jednego podmiotu (wyjątki tylko za zgodą ministra, gdy będą uzasadnione strukturą organizacyjną podmiotu publicznego); wpis do bazy będzie czynnością materialno-techniczną i wywołuje skutki od dnia jej dokonania; domniemywać się będzie prawdziwość danych wpisanych do bazy; niektóre dane w bazie będą aktualizowane automatycznie (np. po zmianie administratora skrzynki doręczeń); wpis dotyczący adresu elektronicznego podmiotu publicznego (w tym organu) dokonywany będzie bezterminowo.

Trzeba też zauważyć, że przepisami u.d.e. wdrożony zostanie (zupełnie nowy) art. 39<sup>4</sup> k.p.a., zgodnie z którym w przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 u.d.e, który określa, że okoliczność skutecznego doręczenia związana będzie z „chwilą” (a nie „datą”) wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych, przy czym jeśli adresat niepubliczny nie odbierze korespondencji przed upływem 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie tych 14 dni.

## **Podsumowanie**

W dniu wejścia w życie przepisów u.d.e., a co za tym idzie – stosownej nowelizacji k.p.a., przestanie mieć znaczenie (być rozróżnialne), czy podmiot publiczny komunikuje się, doręczając korespondencję, z innym podmiotem publicznym, czy czyni to z osobą fizyczną, prawną, czy też nieposiadającą osobowości prawnej (podmiotem niepublicznym). Regułą stanie się, iż podmiot publiczny (w tym

organ współdziałający) będzie zobowiązany do doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych. Różnica między podmiotem publicznym a niepublicznym polegać będzie na tym, że ten drugi nie będzie zobowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych. Nie budzi zatem wątpliwości, że w przypadku organów współdziałających w ramach postępowania administracyjnego nic istotnego się w tym przedmiocie – względem dotychczas obowiązujących przepisów – nie zmieni. Skoro aktualnie – co wywodzimy z treści art. 39<sup>2</sup> k.p.a. – w przypadku, gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej (a organy współdziałające są takimi podmiotami), doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, a po uchyleniu tego przepisu i zastosowaniu nowego art. 39<sup>1</sup> k.p.a. pisma doręczać się będzie (każdemu uczestnikowi postępowania) na adres do doręczeń elektronicznych, to w praktyce nadal organy będą zobowiązane do doręczeń elektronicznych. Nie zmieni się również – mimo zastosowania przez prawodawcę dość „karkołomnego” wyrażenia *chwila* w odniesieniu do czasu doręczenia – data wpłynięcia korespondencji. „Chwila” wpłynięcia pisma na adres do doręczeń elektronicznych organu współdziałającego, o której mowa w art. 42 u.d.e., nie powinna być inaczej rozumiana jak ten „dzień” (a zatem od godz. 0:00 do godz. 24:00), w którym pismo „wpłynęło” na serwer. Zmianą – w moim przekonaniu pozytywną – będzie natomiast stworzenie trwałej bazy adresów do doręczeń elektronicznych. Dzięki temu organy korespondujące ze sobą w ramach współdziałania będą miały pewność, iż doręczenia pism dokonują na jedyny i właściwy adres do doręczeń (a nie jak dotychczas, gdy adres ten mógł być praktycznie dowolnie zmieniany).

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.
- Bieś-Srokosz P., Mazur R., Talik A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 106.
- Borkowski J. [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 1996.
- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex.
- Człowiekowska J., *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2005, nr 3.
- Dziedzic-Chojnacka D., *Glosa do wyroku WSA z 13.12.2006 r., IV SA/Wa 443/06*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1.
- Golęba A., komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, Lex.

- Kaczmarek L., *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 91.
- Karciaż M., *Obowiązki samorządów w świetle ustawy o doręczeniach elektronicznych*, Lex/el. 2020. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, Legalis.
- Kwiatek B., komentarz do art. 39<sup>2</sup> k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. I, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Przybysz P.M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
- Strzępek K., *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4.
- Wróbel A. [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2021.

## Streszczenie

W lipcu 2021 r. wejdzie w życie nowelizacja k.p.a. spowodowana uchwaleniem ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Ustawa ta ma – m.in. – na celu wdrożenie zasady pierwszeństwa doręczeń pism administracyjnych na adres do doręczeń elektronicznych. Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób lipcowa zmiana k.p.a. może wpłynąć na obowiązki organów współdziałających w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie sposobu (formy) prowadzenia korespondencji.

*Słowa kluczowe:* postępowanie administracyjne, informatyzacja administracji, e-doręczenia, administracja elektroniczna, współdziałanie

## **INFORMATIZATION OF COOPERATION BETWEEN ADMINISTRATIVE BODIES AFTER THE AMENDMENT TO THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN CONNECTION WITH THE ACT ON ELECTRONIC DELIVERY COMING INTO FORCE**

### Summary

In July 2021 – as a result of the enactment of the Act from 18 November 2020 on electronic delivery – the amendment to the Code of Administrative Procedure will enter into force. The purpose of this act is to implement the priority rule for delivering administrative letters to an electronic delivery address. This study will be an attempt to answer the question whether and how the July change in the Code of may affect the obligations of the bodies cooperating in the course of administrative proceedings with regard to the manner and form of correspondence.

*Keywords:* administrative proceedings, informatization of authorities, e-delivery, electronic administration, cooperation