

# Oczekiwane efekty ustawy o elektronicznej doręczeniu



i kluczowe problemy z tym związane  
sygnalizowane na etapie uzgadniania  
i opiniowania przepisów

*Seminarium REWOLUCJA DORĘCZEŃ W RÓŻNYCH PROCEDURACH*

*- rozwiązania unijne i projektowana ustawa o elektronicznej doręczeniu, 15 maja 2019 r., Warszawa*

*Wykorzystano materiały z prezentacji Martyny Horędy z 7 Wielkopolskiego Konwentu Informatyków (Tarnowo Podgórne Wrzesień 2018) oraz materiały robocze zespołu projektowego MC.*

*przygotował Kazimierz Schmidt*



Ministerstwo  
Cyfryzacji

# Plan

- Krótkie przypomnienie założeń w oparciu o uzasadnienie
- Zasada pisemności obejmująca pisma utrwalone w postaci elektronicznej
- Doręczenie elektroniczne skutecznie zastępujące doręczenie na papierze – równoważność czy pierwszeństwo?
- Doręczenia hybrydowe - zachowanie poufności i wiarygodności przekazywanej treści a znaczenie takich usług
- Korzystanie z usług operatora wyznaczonego i z usług kwalifikowanych dostawców
- Wyjątki na papierze i w systemach wyodrębnionych a potencjalne korzyści ze standardowych e-doręczeń
- Baza adresów elektronicznych i jej znaczenie
- Automatyczne załatwianie spraw



# Od autora

- Podane w niniejszej prezentacji informacje stanowią **autorski wyciąg** z oficjalnych materiałów dostępnych pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321100> ilustrujących przebieg rządowego procesu legislacyjnego projektu wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD462
- W związku z tym, że rejestr uwag zawiera ich ponad 1000 (w podziale na odrębne zagadnienia wykonanym w MC – 1320), które po ewentualnym wydrukowaniu zajęłyby 771 stron, wybrane zostały zagadnienia uznane przez autora za najciekawsze i najistotniejsze i co za tym idzie mogą być niepozbawione subiektywizmu
- Autor zastrzega jednocześnie, że wybór określonych uwag i opinii (siłą rzeczy skróconych) nie oznacza, że się z nimi zgadza lub nie zgadza – celem jest zwrócenie uwagi na bardzo interesujący proces uzgadniania przepisów, którym ostateczny kształt nadadzą organy do tego uprawnione



# Wyciąg z uzasadnienia – problemy 1

- Duża część spraw jeszcze przez długi okres – albo nawet nigdy – nie zostanie obsłużona usługami specjalnie dla nich przeznaczonymi, ponieważ nie są to masowe powtarzalne zachowania, takie jak przykładowo składanie deklaracji podatkowej
- Dla usług niewykorzystywanych masowo tworzenie dedykowanych rozwiązań z punktu widzenia biznesowego nie jest opłacalne.
- Wymóg doręczenia na papierze, który skutecznie hamuje wykorzystanie doręczenia elektronicznego
- Nie istnieje prawnie usankcjonowana, powszechna usługa umożliwiająca zastąpienie przesyłki listowej doręczeniem elektronicznym.



# Wyciąg z uzasadnienia – problemy 2

- aktualnie tylko elektroniczne skrzynki podawcze na ePUAP są formalnie przyporządkowane do podmiotów publicznych [*obywatele i przedsiębiorcy nie mogą zadeklarować – „jestem cyfrowy, to jest mój domicyl elektroniczny i tu mi doręczajcie”*]
- jednym z najbardziej uciążliwych aspektów obecnie funkcjonującego rozwiązania jest to, doręczenie na adres elektronicznej skrzynki podawczej jest skuteczne tylko w niektórych procedurach



# Wyciąg z uzasadnienia – cele ogólne 1

- Domyślny sposób wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi stanowić ma publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczona na zasadach wzorowanych na eIDAS  
*[nie chodzi o domyślny sposób wymiany korespondencji elektronicznej ale wymiany korespondencji w ogóle]*
- Uzupelnienie jej stanowi publiczna usługa hybrydowa zapewniająca podmiotom publicznym korespondencję 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  
*[lub zwyczajnie nie chcą]*



# Wyciąg z uzasadnienia – cele ogólne 2

- metody równie skuteczne prawnie wysłaniem tradycyjnego listu poleconego za potwierdzeniem odbioru lub doręczeniem osobistym:
  - publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego,
  - kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego,
    - świadczone w oparciu o określony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego
- publiczna usługa hybrydowa,



# Wyciąg z uzasadnienia – cele szczegółowe 1

- zapewnienie wszystkim – zarówno podmiotom publicznym, jak i niepublicznym, w szczególności osobom fizycznym – możliwości korzystania z jednego, własnego adresu do doręczeń elektronicznych, który będzie mógł być wykorzystany do korespondencji ze wszystkimi pozostałymi podmiotami korzystającymi z usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego;
- standaryzacja usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – tak, aby w szczególności możliwa była skuteczna prawnie wymiana korespondencji między wszystkimi podmiotami korzystającymi z publicznej lub kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego





# Wyciąg z uzasadnienia – cele szczegółowe 2

- 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;



# Zasada pisemności obejmująca pisma utrwalone w postaci elektronicznej

cyfrowość procedur domyślna z założenia, podstawa dla zahamowanie inflacji prawa

- Proponowane uregulowanie (na przykładzie zmian w KPA)  
*„Art.14. §1a. Sprawy należy załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.*
- Cele:
  - aby sformułowanie „na piśmie” jednoznacznie i bez wątpliwości oznaczało możliwość wykorzystania również pism z postaci elektronicznej
  - aby nie była niezbędna zasada dopisywania specjalnego zezwolenia w przepisach, że można coś „również” załatwiać „w formie dokumentu elektronicznego” (albo jakkolwiek elektronicznie)
  - aby nie była niezbędna zasada dopisywania specjalnego dookreślenia „a jeżeli [coś jest realizowane] w formie dokumentu elektronicznego, to opatruje się go określonym podpisem



# Automatyczne załatwianie spraw i „bezdokumentowe” usługi online

- Proponowane uregulowanie (na przykładzie zmian w KPA)
  - „Art. 14 § 1b. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu nie stosuje się.*
  - § 1c. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej, po uwierzytelnieniu strony albo uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 700 i 730).”;*
- Cele (oba przepisy łącznie):
  - Stworzenie podstaw prawnych dla tworzenia usług online, które nie będą wymagały składania podpisanego elektronicznie wniosku - wystarczy uwierzytelnienie w systemie a wydane potem dyspozycje będą mogły w określonych przypadkach wygenerować automatycznie oczekiwany dokument opatrzony pieczęcią elektroniczną



# Doręczenie elektroniczne zastępujące doręczenie na papierze – równoważność czy pierwszeństwo?

- Proponowane uregulowania (na przykładzie zmian w KPA)

„**Art. 39.** § 1 Organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia ... 2019 r. o elektronicznej korespondencji (Dz. U. z 2019 r. poz. ...).”

§ 2. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma:

- 1) za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia ... 2019 r. o elektronicznej korespondencji albo
- 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

§ 3. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 i 2 pkt 1, organ administracji publicznej doręcza pisma:

- 1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188r.) albo
- 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy

- Cele:

- **e-pierwszeństwo** czyli jeżeli tylko możesz elektronicznie - to tak doręczasz
- jeżeli nie możesz elektronicznie, to doręczasz hybrydowo (wysyłasz elektronicznie a operator wyznaczony drukuje)
- Jeżeli nie możesz elektronicznie to zawsze możesz przez swoich pracowników



# Problem

## co to znaczy brak możliwości doręczenia elektronicznego lub hybrydowego

Zidentyfikowane powody dla, których korespondencja nie może być przez podmiot publiczny doręczona na adres do doręczeń elektronicznych albo przy użyciu publicznej usługi hybrydowej:

1. brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej wynikający z przepisów odrębnych;
2. brak możliwości skorzystania z publicznej usługi hybrydowej wynikający z przepisów odrębnych;
3. konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy;
4. ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji wyrażonej odpowiednio dla postaci, w jakiej jest utrwalona – w liczbie stron albo w megabajtach;
5. inne przyczyny techniczne uniemożliwiające nadawcy takie doręczenie;
6. ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny.

**I dodatkowy problem: kto będzie decydował o zaistnieniu powyższych przesłanek (propozycja na 14 maja 2019: nadawca)**



# Kiedy bezwzględnie nie będzie

**możliwości doręczenia elektronicznego lub hybrydowego**

1. do informacji niejawnych;
2. do wymiany danych pomiędzy systemami teleinformatycznymi podmiotów publicznych za pomocą usług sieciowych;
3. jeżeli podmiot wnosi o doręczenie dokumentu w postaci papierowej ze względu na uzasadnioną potrzebę posłużenia się dokumentem urzędowym utrwalonym w takiej postaci.

**nieoficjalna propozycja konsumująca zgłoszone uwagi do projektu  
(wg stanu na 14 maja 2019) – oficjalne dane znajdują się pod adresem  
<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321100>**



# Prawa obywatela a obowiązki podmiotów publicznych

1. Obywatel ma prawo do żądania od podmiotów publicznych doręczenia mu korespondencji wyłącznie drogą elektroniczną.
2. Uzyskanie wpisu do bazy adresów elektronicznych jest równoważne z wyrażeniem takiego żądania (główne założenie projektu: Obywatel ma prawo do zadeklarowania swojej cyfrowości przez podanie adresu, który będzie pełnił funkcję adresu elektronicznego zameldowania\*)
3. Wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych wywołuje w stosunku do podmiotu publicznego obowiązek doręczania korespondencji na ten adres

\*określenie robocze, użyte podczas konferencji uzgodnieniowej



# Problem

## czy należy chronić nieświadomych e-konsekwencji obywateli przez zadeklarowaniem cyfrowości

Wskazywane powody, dla których podanie adresu do doręczeń (meldunku elektronicznego) **nie powinno automatycznie** skutkować wymogiem doręczania na ten adres:

- obywatel może zapomnieć w jaki sposób może się uwierzytelnić pod swoim adresem do doręczeń aby odebrać korespondencję,
- obywatel może w ogóle zapomnieć, że zadeklarował taki adres,
- obywatel może nie mieć dostępu do internetu,

co łącznie może spowodować, że zostanie on pozbawiony prawa do zapoznania się z doręczaną treścią.

Propozycje przeciwdziałania:

- deklaracja cyfrowości co do zasady nieważna w niektórych postępowaniach
- skutki deklaracji cyfrowości przesunięte w czasie (długie vacatio legis dla niektórych postępowania)
- każda odrębna sprawa (postępowanie) wymaga odrębnej zgody na e-doręczanie a w przypadku jej braku doręcza się na papierze
- „deklaracja cyfrowości” potwierdzana dokumentem (formalnym wnioskiem o wpis do bazy adresów elektronicznych podpisanym elektronicznie) zawierającym w szczególności wskazanie jej skutków i wygasająca po określonym czasie bez jej odnowienia





# Ten sam problem wyjaśniany inaczej

## czy należy pozwolić świątłym e-obywatelom na zadeklarowanie cyfrowości

Wskazywane powody, dla których podanie adresu do doręczeń (meldunku elektronicznego) **powinno automatycznie** skutkować wymogiem doręczania na ten adres:

- e-obywatel od urodzenia mający styczność z Internetem i usługami online z pewnością nie zapomni jak się uwierzytelnić pod swoim adresem do doręczeń aby odebrać korespondencję, a właśnie doręczenie papierowe może być dla niego niebezpieczne w skutkach, jako niezrozumiałe,
- e-obywatel może w ogóle zapomnieć, że zadeklarował jakiś adres nie-elektroniczny do doręczeń albo zapomnieć zmienić adres zameldowania,
- stale powiększa się liczba osób, które częściej zmieniają adres zamieszkania niż adres poczty elektronicznej,

Propozycja ułatwienia

- „deklaracja cyfrowości” nie w każdym przypadku musi być potwierdzana dokumentem (formalnym wnioskiem o wpis do bazy adresów elektronicznych podpisanym elektronicznie) – wystarczy przekazanie informacji za pośrednictwem kwalifikowanego dostawcy usług zaufania z którym e-obywatel zawarł umowę



# Dowody doręczenia dokumentu

Wskazywano że norma ETSI EN 319 522-2 (*Electronic Signatures and Infrastructures (ESI); Electronic Registered Delivery Services; Part 2: Semantic contents*) wskazuje możliwe tryby wysyłki a zatem wystarczy ją zastosować (6.2.6 MD06 - *Mode of consignment*)

*The requested mode of consignment of the user content to the recipient chosen among the following options:*

- **Basic:** *the user content has to be made available to the recipient without the possibility for the recipient to accept/deny before delivery.*
- **Consented:** *a notification shall be sent to the recipient before actual consignment/handover. The recipient shall be required to perform an explicit action to accept or reject the user content; the user content shall only be accessible to the recipient upon acceptance.*
- **Consented signed:** *as for Consented, with the addition that the recipient shall be required to digitally sign an acknowledgment of receipt.*
- **Other:** *other modes of consignment can be agreed and specified in specific domains.*



# Dowody doręczenia dokumentu (propozycja)

W projekcie ustawy w wersji z dnia 12 lutego:

**Art. 10. 1.** *Elektroniczna skrzynka doręczeń wystawia dowód otrzymania dokumentu elektronicznego po jego odebraniu.*

*2. Przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się:*

*1) każde działanie uwierzytelnionego użytkownika elektronicznej skrzynki doręczeń, które umożliwia zapoznanie się tej osoby z treścią tego dokumentu;*

*2) przekazanie tego dokumentu poza elektroniczną skrzynkę doręczeń w wyniku działania zdefiniowanego przez uwierzytelnionego użytkownika elektronicznej skrzynki doręczeń.*

Powyższą propozycję krytykowano jako niewłaściwą, wskazując, że:

- zgodnie z eIDAS i normami ETSI adresat nie musi dysponować urządzeniem nazwanym „skrzynką doręczeń” aby odbierać dane doręczane elektronicznie, ponieważ usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego nie musi zapewniać przestrzeni użytkownika pozwalającej na przechowywanie i zarządzanie odbieraną i wysyłaną korespondencją (ewentualne miejsce przechowywania nie stanowi to części usługi zaufania rejestrowanego doręczenia elektronicznego).
- korespondencję doręcza się określonemu adresatowi - osobie fizycznej upoważnionej do odbioru korespondencji - nie do jego skrzynki doręczeń, a dowody otrzymania nie są wystawiane przez skrzynki tylko przez dostawców usług



# Dowody doręczenia dokumentu (zmiany\*)

1. Dowód otrzymania dokumentu elektronicznego wystawiany jest po jego odebraniu.
2. Przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu.
3. Przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, które spowodowało, że adresat dysponuje doręczanym dokumentem, który wpłynął na ten adres, a w szczególności może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu [*odpowiednik Consented z ETSI EN 319 522-2*]
4. Dowód otrzymania jest wystawiany automatycznie:
  - 1) bezpośrednio po wpłynięciu dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego [*odpowiednik Basic z ETSI EN 319 522-2*]
  - 2) bezpośrednio po przekazaniu dokumentu elektronicznego, który wpłynął na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, w miejsce wskazane przez adresata, w wyniku działania reguły zdefiniowanej przez tego adresata [*w myśl zasady traktowania takiej reguły jako wyraźnego działania zmierzającego do osiągnięcia celu dysponowania dokumentem - odpowiednik Consented*];
  - 3) po upływie 14 dni od wpłynięcia dokumentu elektronicznego przesłanego przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego [*fikcja doręczeń działająca tylko w przypadku kierunku publiczny → niepubliczny – warto zauważyć że w przypadku takiej fikcji adresat nadal będzie mógł skorzystać z warunków technicznych umożliwiających mu odebranie doręczanego dokumentu – inaczej niż na papierze*]

# Rezygnacja z części usługi hybrydowej (ze zmiany papieru na e-dokument)

Ze względu na liczne powtarzające się argumenty dotyczące:

- zwiększenia ryzyka naruszenia tajemnicy korespondencji w przypadku gdyby operator wyznaczony z mocy ustawy wykonywał skany z korespondencji papierowej kierowanej do podmiotów publicznych
- trudności w ustaleniu jednolitych zasad postępowania z korespondencją papierowa przekształconą do postaci elektronicznej (niszczyć, odsyłać do nadawcy, i tak przesyłać do adresata)
- potrzeby zachowania oryginałów dokumentów papierowych jako dowodów wyrażenia woli

zrezygnowano z tej części usługi hybrydowej pozostawiając jednak możliwość zamiany dokumentu wysłanego elektronicznie na papierowy  
(stan na 14 maja 2019)



# Inne uwagi systemowe

Niejasny model finansowy

Wyjątkowość dużych systemów, które miałyby być wyjątkami od doręczeń tj. nigdy nie być dostosowane do ustawy

Wprowadzenie zakazu dodawania druków reklamowych do przesyłek hybrydowych

Możliwość posiadania wielu e-adresów do doręczeń przez jeden podmiot występujący w tej samej roli ale oczekujący e-doręczeń w różnych sprawach lub do różnych swoich oddziałów na różne adresy



# Inne uwagi systemowe

Prawo do reklamacji

Sposób ustalenia wymagań dla operatora wyznaczonego

Możliwości skutecznej komunikacji obywatela korzystającego z usług operatora wyznaczonego z przedsiębiorcą korzystającym z usług kwalifikowanego dostawcy

Harmonogram przejścia /przyłączenia podmiotów publicznych do nowego modelu doręczeń





# Ministerstwo Cyfryzacji

Dziękuję za uwagę

Kazimierz Schmidt [kazmierz.schmidt@mc.gov.pl](mailto:kazmierz.schmidt@mc.gov.pl)