

Diabeł tkwi w szczegółach – głosi znane powiedzenie. Wydawałoby się zatem, że ta przestroga powinna przyświecać wszystkim, zwłaszcza tym, których decyzje mają ogromny wpływ na funkcjonowanie państwa. Niestety rzeczywistość pokazuje, że jest inaczej. Dobitnym tego przykładem może się okazać wdrożenie elektronicznych doręczeń. Już bliskie – skoro zgodnie z aktualnie obowiązującym komunikatem Ministra Cyfryzacji sektor samorządowy zostanie zobowiązany do ich stosowania począwszy od 10 grudnia bieżącego roku.

Sama idea elektronizacji jest oczywiście słuszna. Administracja nie może ignorować rozwoju techniki, która w znaczącym stopniu przebudowała funkcjonowanie handlu czy bankowości. Wystarczy pomyśleć o tym ile produktów wielu z nas kupuje przez Internet i kiedy ostatnio musieliśmy odwiedzić stacjonarną placówkę bankową. E-commerce i e-bankowość są funkcjonującymi dowodami, że informatyzacja może zadziałać. Nie inaczej powinno być w kwestiach związanych z władzą publiczną.

Modelowe rozwiązanie jest proste. Każdy obywatel ma dedykowaną skrzynkę pocztową służącą do korespondencji urzędowej. Może to być skrzynka samodzielnie wskazana, albo założona na rzecz danej osoby w ramach państwowych systemów teleinformatycznych. Oczywiście potrzebne są rozwiązania ułatwiające korzystanie z nowych rozwiązań przez osoby wykluczone cyfrowo – nie jest to jednak bariera nie do przejścia. W końcu otwieranie rachunków bankowych dla podopiecznych systemu opieki społecznej też w swoim czasie budziło opory – a zostało wdrożone z sukcesem.

Analogicznie poszczególne podmioty administracji publicznej muszą mieć funkcjonującą w ramach państwowych systemów teleinformatycznych skrzynkę – czy raczej bramkę – przez którą będzie przechodziła cała korespondencja przesyłana drogą elektroniczną.

Proste? Ideowo tak. Sytuacja się komplikuje, gdy przy okazji realizacji celu informatycznego próbuje się osiągnąć inne cele, np. zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów pocztowemu operatorowi wyznaczonemu – obecnie Poczcie Polskiej. A tak właśnie się stało w przypadku ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Jest jeszcze trudniej, gdy przepisy redaguje się bez dostatecznej precyzji, a może i bez znajomości realiów systemowych. Ustawa o doręczeniach elektronicznych odnosząc się do obowiązków jednostek samorządu terytorialnego posłużyła się niezbyt fortunnym sformułowaniem „jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz samorządowe zakłady budżetowe”. Dlaczego niezbyt fortunnym? Dokonuje ono bowiem przemieszania dwóch różnych porządków – ustrojowego i organizacyjnego.

Z ustrojowego punktu widzenia jednostka samorządu terytorialnego to upodmiotowiona wspólnota samorządowa, uprawniona i zobowiązana do zaspokajania swoich zbiorowych potrzeb. Z tego punktu widzenia wszystko co dzieje się na rzecz obywateli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest zarachowywane na jej rzecz – niezależnie od tego, jako podmiot wykonuje dane zadanie. To gmina buduje drogi, zapewnia oświetlenie uliczne, odpowiada za przedszkola i edukację w szkołach podstawowych, utrzymuje parki. To powiat aktywizuje bezrobotnych, opiekuje się stacjonarnie osobami wymagającymi takiej opieki, zapewnia edukację dla osób ze szczególnymi potrzebami – wcześniej zapewniając ich właściwą diagnozę, opiekuje się dziećmi trafiającymi do pieczy zastępczej. Wszystko to stanowi zadanie właściwej jednostki. Z ustrojowego punktu widzenia nie ma znaczenia, że wymienione zadania gminy są realizowane odpowiednio przez zarząd dróg, poszczególne przedszkola i szkoły podstawowe, zarządy zieleni a zadania powiatu – przez powiatowy urząd pracy, dom pomocy społecznej, szkołę specjalną, powiatowe centrum pomocy rodzinie. Nie ma znaczenia – bo to jest porządek

wewnątrzorganizacyjny.

Tymczasem zrównanie samorządowych zakładów budżetowych – jednej z form organizacyjnych realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego i to nie najbardziej popularnej – na jednym poziomie z jednostkami samorządu terytorialnego wprowadza zamieszanie. Zgodnie ze wskazaniem Ministerstwa Cyfryzacji per analogiam należałoby rozumieć, że obowiązki dotyczą również wszystkich innych form organizacyjnych, chociażby jednostek budżetowych. Tyle tylko, że jednostką budżetową jest również urząd gminy (urząd miasta), czy starostwo powiatowe – co prowadziło natychmiast do konkluzji, że w takim razie odrębna skrzynka do doręczeń elektronicznych musiałaby być założona dla jednostki samorządu terytorialnego, a osobna dla urzędu gminy. Konia z rzędem temu, kto byłby w stanie ustalić, gdzie powinna trafić która korespondencja. W końcu urząd jednostki samorządu terytorialnego jest tylko i wyłącznie aparatem pomocniczym organu wykonawczego tej jednostki. Teoretycznie zatem wszystkie sprawy związane z funkcjonowaniem organów powiatu powinny przechodzić przez skrzynkę powiatu, a pozostałe przez skrzynkę starostwa. Chaos jest gwarantowany.

Rozsądek nakazuje zatem przyjąć, że pod pojęciem jednostki samorządu terytorialnego w przepisach dotyczących doręczeń elektronicznych należy rozumieć nie tyle jednostkę jako konkretny byt prawny, ale jako system organizacyjny za pomocą którego realizowane są zadania publiczne. Wówczas nie zakłada się odrębnych skrzynek dla powiatu, dla rady powiatu, dla zarządu powiatu, dla starosty jako organu administracji publicznej, dla starosty jako reprezentanta mienia Skarbu Państwa, tylko jedną skrzynkę dla starostwa powiatowego – jako zespołu ludzi obsługującego wymienione organy. Analogicznie wygląda sytuacja w gminach.

Tyle tylko, że jest to wykładnia oparta na założeniu racjonalności ustawodawcy i z dodaniem dużej dawki zdrowego rozsądku. Pomysły mogą być różne – co zresztą już teraz jest widoczne. Przypuszczam, że jeszcze przez wiele lat doktryna i orzecznictwo będą się miały o co spierać. Pół biedy, gdy będą to dyskusje akademickie, gorzej gdy będą prowadziły do naruszenia interesu publicznego.

Może warto się zastanowić czy w takiej sytuacji nie warto odroczyć wdrożenia rozwiązań związanych z doręczeniami elektronicznymi i szybko poprawić przepisy. Problemów jest bowiem znacznie więcej.