

NOWA PROCEDURA DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

AGATA CEBERA*

DOI: 10.26399/iusnovum.v17.2.2023.17/a.cebera

STRESZCZENIE

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka znowelizowanej procedury doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Podstawowym celem badawczym nie było wyłącznie opisanie *de lege lata* trybów doręczeń indywidualnych z oznaczeniem ich wzajemnej hierarchii, lecz również wiele zagadnień związanych ze wzajemną relacją kodeksu i ustawy o doręczeniach elektronicznych. Oba akty normatywne wymagają bowiem współstosowania, a w ślad za tym oznaczenia, który z nich, w jakich wariantach sytuacyjnych kwalifikować będziemy jako *lex generalis*. Zadania tego nie ułatwiają bynajmniej okoliczności, iż cech regulacji ramowej dopatrzyć się można w k.p.a., natomiast u.o.d.e. „modelowo” reguluje zasady komunikacji z udziałem podmiotów publicznych. Główną tezę zaprezentowaną w opracowaniu jest konieczność systemowego interpretowania postanowień tej ostatniej. Autorka stoi również na stanowisku, że określenia zakresu wyłączeń od stosowania ustawy nie ukształtowano prawidłowo. Poruszona problematyka nie była dotychczas przedmiotem opracowań artykułowych.

Słowa kluczowe: doręczenia elektroniczne, informatyzacja administracji, prawo publiczne, komunikacja elektroniczna, administracja

* dr, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (Polska), e-mail: agata.cebera@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7921-8779



NEW PROCEDURE FOR ELECTRONIC DELIVERIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

ABSTRACT

The subject of this study is related to the new procedure of electronic deliveries in administrative jurisdictional proceedings regulated by the provisions of the Code of Administrative Procedure. The main research objective was not only to describe de lege lata the modes of individual deliveries with the indication of their mutual hierarchy, but also several issues related to the mutual relationship between the Code and the Act on electronic deliveries. Both normative acts require co-existence, and thus the determination of which of them, in which situational variants, will be qualified as *lex generalis*. This task is by no means facilitated by the fact that the characteristics of the framework regulation can be found in the code, while the Act "model" regulates the rules of communication with the participation of public entities. The main thesis presented in the study is the need for systemic interpretation of the provisions of the latter. The author is also of the opinion that the definition of the scope of exclusions from the application of the Act was not designed correctly. The issues raised have not been the subject of articles so far.

Keywords: electronic delivery, informatization of administration, public law, electronic communication, administration

1. WPROWADZENIE

W dniu 5 października 2021 r. na mocy art. 61 Ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ weszła w życie nowelizacja Kodeksu Postępowania Administracyjnego², obejmująca m.in. dostosowanie procedury doręczeń w k.p.a. do ram prawnych wyznaczonych u.o.d.e.³ W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano⁴, że zasadniczego jej *ratio* upatrywać należy w zdefiniowaniu zasad wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi w relacji z innymi podmiotami publicznymi oraz podmiotami niepublicznymi, w tym z osobami fizycznymi, w ten sposób, że domyślny sposób wymiany korespondencji stanowić będzie publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego⁵ świadczona na zasadach wzorowanych na tych wskazanych w rozporządzeniu eIDAS⁶ dla kwalifikowanych usług

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm., dalej jako „u.o.d.e.”.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, dalej jako „k.p.a.”).

³ W opracowaniu uwzględniono również zmiany, które weszły w życie w dniu 7 lipca 2022 r. na mocy art. 1 Ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r., poz. 1301, dalej jako „nowela KAS”).

⁴ Druk Sejmowy nr 239, s. 6.

⁵ W niniejszym opracowaniu również w formie skrótu „PURDE”.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., s. 73, dalej jako „eIDAS”.

rejestrowanego doręczenia elektronicznego⁷. Zmiany te niewątpliwie wpisują się w szerszy trend zjawiska informatyzacji⁸ administracji publicznej, w tym również wdrażanie idei *e-government*⁹, jako wyraz zachodzących zmian społecznych i technologicznych stanowiących konsekwencję rozwoju ICT¹⁰.

Na wstępie wypada jednak zastrzec, że wobec zaprojektowanych przez ustawodawcę rozwiązań intertemporalnych związanych z sekwencyjnym modelem wdrażania rejestrowanych doręczeń elektronicznych, procedura ta w pełni, tj. w odniesieniu do wszystkich podmiotów publicznych, znajdzie zastosowanie dopiero od 1 października 2029 r.¹¹ Oznacza to, że w okresie przejściowym organom administracji publicznej i ich klientom przyjdzie funkcjonować w „podwójnym reżimie prawnym” doręczeń elektronicznych, polegającym na równoległym funkcjonowaniu tzw. starej i nowej procedury doręczeniowej¹². Przechodząc do problematyki doręczeń elektronicznych, wyjaśnić również wypada, iż pojęcie doręczeń w u.o.d.e. cechuje zdecydowanie szerszy zakres przedmiotowy niż w k.p.a.¹³, obejmuje

⁷ Na temat rozporządzenia zob. szerzej: M. Marucha-Jaworska, *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Warszawa 2017, s. 19–44.

⁸ Co do terminu „informatyzacja” zob. przegląd stanowisk i definicji zebranych przez: P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 24–35 oraz M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 30.

⁹ Co do problemów wypracowania wspólnej definicji pojęcia e-administracja zob. szerzej: M. Błażewski, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, w: A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 262–263.

¹⁰ Information and communications technology (ang.). Zob. szerzej: K. Kurczewska, *Zastosowanie zasad public governance w prawie publicznym jako wyraz zachodzących zmian społecznych i technologicznych*, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 283–289.

¹¹ Zob. art. 155 u.o.d.e. oraz M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 742 i n.; P. Pietrasz, *Zasady doręczania pism i wnoszenia podań drogą elektroniczną w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez samorządowy organ podatkowy w tzw. okresie przejściowym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 8. Na problem ten zwraca uwagę również G. Sibiga (*Przesunięcie zmian w KPA na 5.10.2021 r. nie rozwiązuje wątpliwości prawnych i dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie przepisów przejściowych*, <https://legalis.pl/przesuniecie-zmian-w-kpa-na-1-10-2021-r-nie-rozwiazuje-watpliwosci-prawnych-i-dalszego-prowadzenia-postepowania-administracyjnego-na-podstawie-przepisow-przejscyjnych/>, dostęp: 15.10.2022). Problematyka zagadnień intertemporalnych związanych nowelizacją k.p.a., obejmująca m.in. dostosowanie procedury doręczeń w k.p.a. do ram prawnych wyznaczonych u.o.d.e., została szczegółowo omówiona w artykule: A. Cebera, *Podwójny reżim prawny doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w okresie przejściowym po nowelizacji k.p.a.*, w druku.

¹² Artykuł 158 ust. 1 u.o.d.e. stanowi, że w okresie od dnia wejścia w życie u.o.d.e. do dnia poprzedzającego dzień zaistnienia obowiązku jej stosowania, o którym mowa w art. 155, do doręczania przez podmioty publiczne w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 105 u.o.d.e. (tj. przez podmioty publiczne w rozumieniu Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) do podmiotów niebędących podmiotami publicznymi w rozumieniu tej ustawy, dokonywanego w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, stosuje się art. 39, art. 39¹, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 ustawy zmienianej w art. 61 (tj. Kodeksu postępowania administracyjnego) w brzmieniu dotychczasowym.

¹³ Należy również podkreślić, że instytucja doręczeń elektronicznych przewidziana w u.o.d.e., w odróżnieniu od procedury doręczeń elektronicznych uregulowanej w k.p.a. w brzmieniu sprzed 5 października 2021 r., ma charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że co do zasady wszystkie podmioty publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.d.e., a zatem nie tylko organy administracji publicznej, lecz również np. sądy czy jednostki prokuratury – będą doręczać korespondencje wymagającą

bowiem obustronną komunikację między podmiotem publicznym a osobą fizyczną lub innym podmiotem niepublicznym, zatem nie tylko problematykę doręczeń i związanej z nią zasady oficjalności w rozumieniu k.p.a., lecz również procedurę komunikacji podmiotu zewnętrznego z organem, co w jurysdykcji administracyjnej przybiera postać procedury wnoszenia podań¹⁴.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie wyłącznie nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym uregulowanym w k.p.a. Przedstawione zostaną nie tylko tryby doręczeń indywidualnych z oznaczeniem ich wzajemnej hierarchii, lecz również inne zagadnienia związane ze wzajemną relacją k.p.a. i u.o.d.e. Oba akty normatywne wymagają bowiem współstosowania, a ślad za tym oznaczenia, który z nich, w jakich wariantach sytuacyjnych kwalifikować będziemy jako *legi generali*, a który stanowić będzie *lex specialis*. Zadania tego nie ułatwia bynajmniej okoliczność, iż cech regulacji ramowej można dopatrzeć się w k.p.a.¹⁵, natomiast u.o.d.e. „modelowo” reguluje zasady komunikacji z udziałem podmiotów publicznych¹⁶. Zaproponować zatem już na wstępie wypada, aby współstosując postanowienia k.p.a. i u.o.d.e., te ostatnie interpretować systemowo, tj. z uwzględnieniem regulacji szczególnych, w tym zawartych w aktach normujących poszczególne postępowania z udziałem podmiotów publicznych¹⁷.

2. TRYBY DORECZEŃ INDYWIDUALNYCH

2.1. DORECZENIA INDYWIDUALNE – INFORMACJE OGÓLNE

Należy podkreślić, że nie zachodzi konieczność stosowania przepisów o doręczeniach, jeżeli dana czynność procesowa nie podlega uzewnętrznieniu, np. gdy chodzi o pismo urzędowe wewnętrzne¹⁸, lub wprawdzie winna zostać uzewnętrzniona, ale w świetle przepisów nie musi nastąpić to na piśmie. Bywa bowiem i tak, że zakomunikowanie stronie lub uczestnikowi postępowania na prawach strony określonej czynności pro-

uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru w sposób ujednolicony, tj. z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych – z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych.

¹⁴ Tak też w odniesieniu do postanowień Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.; dalej jako „o.p.”). P. Pietrasz, *Zasady doręczania pism i wnoszenia podań drogą elektroniczną...*, op. cit., s. 10.

¹⁵ Zob. m.in. Z. Kmiecik, *Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6, s. 57; A. Cebera, J.G. Firlus, *Jakość techniczno-legislacyjna regulacji kodeksowej na przykładzie przepisów normujących nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej*, w: W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, *passim*.

¹⁶ Por. w tym duchu Druk Sejmowy nr 239, s. 10.

¹⁷ W tym duchu M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 65.

¹⁸ Termin „pismo urzędowe i nie urzędowe” używane jest w rozumieniu zaproponowanym przez M. Kamińskiego (M. Kamiński, w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 238 i n.; zob. również M. Kamiński, w: G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Tom II, Część 3*, Warszawa 2021, s. 37–38).

cesowej następuje poprzez ustne ogłoszenie (np. art. 109 § 2 k.p.a.), a zatem nie mamy do czynienia z doręczeniami, bowiem przedmiotem tych ostatnich są wyłącznie pisma. Jeżeli jednak konieczność doręczenia zachodzi, to ustalenia wymaga, czy zastosowanie znajdują tryby doręczeń indywidualnych, czy w formach publicznego obwieszczenia (art. 49–49b k.p.a.). Nowelizacja związana z dostosowaniem procedury doręczeniowej do postanowień u.o.d.e. obejmuje wyłącznie te pierwsze, co uzasadnione jest jej zakresem przedmiotowym, obejmującym uregulowanie modelu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej¹⁹. Przedmiotem dalszych analiz będzie zatem wyłącznie problematyka doręczeń indywidualnych, i to w takim w zakresie, w jakim nowela wpłynęła na ich kształt bądź wagę.

Warto również w zastrzec, że nowela nie zmodyfikowała istoty zasady oficjalności *per se*²⁰. Organy prowadzące postępowanie administracyjne w dalszym ciągu są bowiem zobowiązane do doręczania stronom i innym uczestnikom pism z urzędu, natomiast zmianie uległo rozłożenie akcentów w zakresie tego, w jaki sposób powinny tej czynności procesowej dokonywać²¹. Kształt postanowień k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 5 października 2021 r. uprawnia do wyodrębnienia podstawowych i uzupełniających trybów doręczeń indywidualnych, pomiędzy którymi zachodzi ściśle określona hierarchia. W pewnym uproszczeniu można wskazać, że brak możliwości skorzystania z trybu podstawowego, tj. np. dokonania doręczenia na adres dla doręczeń elektronicznych, skutkuje koniecznością skorzystania z trybu uzupełniającego I stopnia i doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej. Dopiero wobec braku możliwości doręczenia przy wykorzystaniu tej ostatniej, organ uprawniony jest do dokonania doręczenia z wykorzystaniem przesyłki rejestrowanej. To, co było niegdyś trybem podstawowym domyślnym, stało się zatem w nowej przestrzeni normatywnej trybem *ultima ratio*, tj. można go zastosować tylko wtedy, gdy inne sposoby doręczeń nie mogą być wykorzystane. W dalszej części opracowania omówione zostaną nie tylko sposoby dokonywania doręczeń, lecz również przyczyny faktyczne i prawne stanowiące podstawy do odstąpienia od trybów usytuowanych wyżej w hierarchii na rzecz trybów niższego stopnia.

2.2. PODSTAWOWE TRYBY DORĘCZEŃ INDYWIDUALNYCH

Artykuł 39 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych²², chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Brzmienie art. 39 k.p.a.

¹⁹ W niniejszym opracowaniu również w formie skrótu „PUH”.

²⁰ Szerzej o zasadzie oficjalności zob. G. Łaszczyca, *Zasada oficjalności doręczeń i zasada jednego doręczenia. Podmioty doręczające*, w: G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym...*, op. cit., s. 696–698.

²¹ Tak też D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 41.

²² W niniejszym opracowaniu również w formie skrótu „ADE”.

przesądza zatem, że domyślnym sposobem doręczeń w trybie podstawowym stanowi doręczenie z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) na adres dla doręczeń elektronicznych (ADE). Poza sposobem domyślnym, ustawodawca przewidział w art. 39 k.p.a. dwa wyjątki, a zatem dwa dodatkowe sposoby doręczeń, tj. możliwość doręczenia na konto w systemie teleinformatycznym organu lub w jego siedzibie. W trybie podstawowym nie przewidziano natomiast możliwości doręczenia pism przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

2.2.1. DORĘCZENIE NA ADRES DO DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH PRZY WYKORZYSTANIU PURDE

W nowej procedurze doręczeniowej domyślny sposób doręczeń w trybie podstawowym obejmuje dokonywanie doręczeń na adres dla doręczeń elektronicznych (ADE)²³, a więc doręczanie z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE). Artykuł 2 pkt 8 u.o.d.e. stanowi, że publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego to usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36 rozporządzenia 910/2014, świadczona przez operatora wyznaczonego, czyli 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. Cechą charakterystyczną publicznej usługi doręczenia elektronicznego jest okoliczność, że usługa ta świadczona jest przez operatora wyznaczonego²⁴. Rejestrowane doręczenia elektroniczne stanowią usługi zaufania w rozumieniu rozporządzenia eIDAS, stąd w art. 38 ust. 3 u.o.d.e. precyzuje się, że operator wyznaczony, świadcząc publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, zapewnia:

- 1) identyfikację nadawcy przed wysłaniem danych;
- 2) identyfikację adresata przed dostarczeniem danych;
- 3) zabezpieczenie wysłania i otrzymania danych zaawansowaną pieczęcią elektroniczną w sposób wykluczający możliwość niewykrywalnej zmiany danych;
- 4) wskazanie nadawcy i adresatowi każdej zmiany danych niezbędnej do celów wysłania lub otrzymania danych;
- 5) wskazanie, za pomocą kwalifikowanego elektronicznego znacznika czasu, daty i czasu wysłania, otrzymania i wszelkiej zmiany danych.

²³ Artykuł 2 pkt 1 u.o.d.e. stanowi, że adres do doręczeń elektronicznych to adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r., poz. 344), 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.

²⁴ Zbliżoną usługą zaufania w rozumieniu rozporządzenia eIDAS jest kwalifikowana usługa doręczenia elektronicznego (powoływana dalej również „usługą kwalifikowaną”), która świadczona jest przez podmioty inne niż operator wyznaczony. Należy jednak podkreślić, że podmioty publiczne zobowiązane są do dokonywania rejestrowanych doręczeń elektronicznych przy udziale operatora wyznaczonego, a zatem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE), co potwierdza m.in. art. 4 ust. 1 u.o.d.e.

Z tej też przyczyny zbędne stało się dodatkowe zastrzeżenie w art. 39 § 1 k.p.a., iż doręczenie na adres dla doręczeń elektronicznych następuje „za pokwitowaniem”, bowiem elementy, które substancjalnie stanowią jego składowe – realizowane są w ramach PURDE, m.in. poprzez wskazanie, za pomocą kwalifikowanego elektronicznego, znacznika czasu, daty i czasu otrzymania danych²⁵.

Zwrócić należy również uwagę na okoliczność, iż doręczenie z wykorzystaniem PURDE pomimo zapewnienia identyfikacji nadawcy i adresata, nie zwalnia organu z opatrzenia pisma podpisem lub pieczęcią elektroniczną. Przedmiotem doręczeń przy wykorzystaniu PURDE są pisma utrwalone w postaci elektronicznej, które w trybie art. 14 § 1a k.p.a. organ opatruje kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią, z zastrzeżeniem art. 14 § 1b k.p.a.

Organ dokonuje doręczeń na ADE, należy jednak zastrzec, że adres ten nie tylko nie jest adresem e-mail, lecz również nie jest kompatybilny ze zwykłymi skrzynkami przeznaczonymi do tworzenia i wysyłania wiadomości e-mail – nie ma zatem możliwości wysłania e-maila na ADE i odwrotnie. Na chwilę obecną konta i skrzynki podawcze na platformie ePUAP również nie są kompatybilne z ADE, PURDE oraz usługą kwalifikowaną, czyli nie ma możliwości nadania wiadomości z konta ePUAP na ADE i odwrotnie²⁶. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że ograniczenia te odpowiadają temu, że nie ma możliwości wysłania wiadomości e-mail na stacjonarny numer telefonu i odwrotnie.

Adres dla doręczeń elektronicznych (ADE) stanowi ciąg znaków przeznaczonych do realizacji usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (tj. PURDE i usługi kwalifikowanej), który umożliwi otrzymywanie i wysyłanie korespondencji drogą elektroniczną. Adres do doręczeń elektronicznych ma następującą strukturę: AE:PL-XXXXX-XXXXX-YYYYY-ZZ, gdzie: AE – wskazuje rodzaj identyfikatora, oznaczający adres elektroniczny; PL – wskazuje kod kraju zgodnie ze standardem ISO 3166; X – to cyfra; Y – to litera; ZZ – to cyfry oznaczające sumę kontrolną²⁷.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest ustalenie, skąd organ prowadzący postępowanie w sprawie powinien uzyskać ADE strony lub uczestnika na prawach strony. W artykule 39¹ k.p.a. precyzuje się, że w przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów

²⁵ Zob. też art. 42 u.o.d.e.

²⁶ Celem wprowadzanych zmian jest m.in. całkowite zlikwidowanie platformy ePUAP, która zachowa swą funkcjonalność jedynie w okresie przejściowym, tj. w okresie sekwencyjnego wdrażania postanowień u.o.d.e. i związane jest to m.in. z tzw. regułą równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e. Artykuł 148 ust. 1 u.o.d.e. stanowi z kolei, że zgromadzona w ePUAP korespondencja jest dostępna dla posiadacza konta użytkownika lub elektronicznej skrzynki podawczej w ePUAP w sposób umożliwiający jej przeglądanie, kopiowanie i usuwanie do dnia 30 września 2029 r. Po upływie tego terminu minister właściwy do spraw informatyzacji usuwa z ePUAP konta użytkownika i elektroniczne skrzynki podawcze wraz z ich zawartością (art. 148 ust. 2 u.o.d.e.). Termin ten stanowi z kolei pochodną ostatniego z terminów aktualizacji obowiązku stosowania u.o.d.e. (por. art. 155 u.o.d.e.).

²⁷ Przykładowy adres: AE:PL-12345-67890-ABCDE-12, źródło: <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/pytania-i-odpowiedzi> (dostęp: 5.11.2022).

elektronicznych²⁸, o której mowa w art. 25 u.o.d.e., a w wypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu.

Zacznijmy od wariantu pierwszego, tj. obowiązku doręczenia pism na adres wpisany do BAE. Aby zadośćuczynić powyższemu, organ prowadzący postępowanie zobligowany będzie przed wysyłką każdego pisma w sprawie dokonać weryfikacji, czy adresat pisma (np. strona postępowania) jest wpisany do BAE, a jeżeli tak – to zobowiązany jest dokonać doręczenia przy wykorzystaniu PURDE na adres tam oznaczony. Podkreślić należy, że wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych stanowi wyraz złożenia przez dany podmiot (np. stronę) tzw. deklaracji cyfrowości²⁹. Artykuł 7 u.o.d.e. stanowi bowiem, że wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych jest równoznaczny z żądaniem doręczania korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres. Co więcej, ustawodawca zmienił z dniem 5 października 2021 r. art. 41 § 1 k.p.a., stanowiący uprzednio, że: „W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego”, poprzez usunięcie frazy „w tym adresu elektronicznego”, uznając ją za zbędną³⁰. Innymi słowy, przed wysłaniem dokumentu elektronicznego podmiot publiczny będzie weryfikował, czy adresat życzy sobie doręczenia korespondencji w postaci elektronicznej³¹. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu nowelizacji wyjaśnia, że sprawdzenie i odnalezienie ADE nie powinno być dla podmiotów publicznych uciążliwe, podkreśla bowiem, że podobne rozwiązanie funkcjonuje w obszarze ubezpieczeń zdrowotnych, gdzie wymaga się każdorazowej weryfikacji posiadania ubezpieczenia zdrowotnego przez pacjenta korzystającego z usług zdrowotnych NFZ, w tym nie tylko w przypadku wizyty u lekarza NFZ, ale też codziennie w przypadku pobytu pacjenta w szpitalu³². Zważywszy jednak na okoliczność, że w postępowaniu jurysdykcyjnym konieczność doręczenia jednego pisma przez organ może obejmować kilkanaście, kilkadziesiąt lub nawet kilkaset podmiotów³³, to można mieć pewne wątpliwości wobec powyższych zapewnień.

Wśród zalet tego rozwiązania należy jednak dostrzec to, że BAE jest zintegrowana z innymi bazami i rejestrami, jak np. rejestr PESEL, co może w dłuższej perspektywie czasu eliminować przyczyny powstania wielu wad kwalifikowanych decyzji administracyjnych³⁴. Artykuł 27 u.o.d.e. stanowi bowiem, że w przypadku zmiany w rejestrze PESEL: numeru PESEL, imienia lub nazwiska podmiotu niepublicznego

²⁸ Baza adresów do doręczeń elektronicznych powoływana jest również dalej w formie skrótu „BAE”.

²⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 143.

³⁰ Należy jednak podkreślić, że to założenie o zbędności obowiązku informowania o zmianie adresu elektronicznego nie uwzględnia kilkuletnich okresów przejściowych, o których mowa w art. 155 u.o.d.e., stąd trudno uznać je za uzasadnione.

³¹ Druk Sejmowy nr 239, s. 32.

³² Ibidem.

³³ Chyba, że organ ma podstawy prawne i zastosuje doręczenia w trybie publicznego obwieszczenia, a zatem nie będzie doręczał pism indywidualnie w trybie art. 39 k.p.a.

³⁴ Np. w zakresie oznaczenia jako adresata decyzji administracyjnej osoby fizycznej, która zmarła.

będącego osobą fizyczną oraz administratora skrzynki doręczeń dokonywana jest automatyczna aktualizacja tych danych w bazie adresów elektronicznych. Podobnie gdy w rejestrze PESEL odnotowany został zgon osoby fizycznej lub administratora skrzynki doręczeń, informacja w tym zakresie jest automatycznie przekazywana do BAE. Podobne rozwiązania zaprojektowano w odniesieniu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 31 ust. 1 u.o.d.e.) i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (art. 31 ust. 2 u.o.d.e.).

Jeżeli adres nie widnieje w BAE, nie oznacza to jednak automatycznego przejścia do trybów doręczeńowych uzupełniających I i II stopnia, w tym wykorzystania publicznej usługi hybrydowej (PUH). W przypadku określonej grupy podmiotów, które nie mają obowiązku dysponowania ADE wpisanym do BAE (a zatem podmiotów innych niż wskazane w art. 9 u.o.d.e.), istnieje możliwość posiadania ADE bez wpisania go do bazy, a zatem bez składania tzw. deklaracji cyfrowości z art. 7 u.o.d.e. Adres ten musi być wówczas powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, a nie usługą świadczoną przez operatora wyznaczonego (PURDE). Utworzenie ADE powiązanego z PURDE połączone jest bowiem z automatycznym wpisem do BAE, a w ślad za tym ze złożeniem deklaracji cyfrowości. W zarysowanym wariantcie sytuacyjnym organ dokonuje zatem doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą, której wniesiono podanie.

Pewnego komentarza wymaga również okoliczność, że w przypadku pełnomocnika, organ dokonuje doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu. Powyższe stanowi zatem wyjątek od zasady doręczenia pism na adres wpisany do BAE, bowiem pierwszeństwo w zakresie w tym ma ADE wskazany w podaniu³⁵, nawet wtedy, gdy dany podmiot dysponuje również adresem wpisanym do BAE. Rozwiązanie to, mimo pewnych kontrowersji, zdaje się jednak uzasadnione. O ile co do zasady na mocy art. 32 ust. 1 u.o.d.e. do BAE można mieć wpisany tylko jeden ADE, o tyle nie ma przeszkód prawnych, aby dysponować kilkoma adresami niewpisanymi do BAE. Co więcej, podmioty enumeratywnie wyliczone w art. 32 ust. 2 u.o.d.e.³⁶ (np. adwokat czy radca prawny) do BAE wpisują adres do doręczeń elektronicznych na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywania zawodu albo wykonywania czynności służbowych, niezależnie od ADE wpisanego do BAE, niezwiązanego z prowadzeniem działalności gospodarczej, wykonywaniem zawodu albo wykonywaniem czynności służbowych. Oznacza to, że wymienione podmioty mogą dysponować więcej niż jednym adresem wpisanym do BAE, co mogłoby generować wielość pomyłek przy oznaczaniu określonego adresu przez organ.

Dylematy interpretacyjne wywołuje natomiast ocena sytuacji, gdy pełnomocnik adresu tego w podaniu nie poda. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem prezentowanym przez M. Wilbrandt-Gotowicz, doręczeń winno się wówczas dokonywać na adres, z którego podanie wniesiono, a w przypadku, gdy podanie wniesiono

³⁵ M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 450.

³⁶ Tj. osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą wpisanym do CEIDG oraz adwokat, radca prawny, doradca podatkowy, doradca restrukturyzacyjny, notariusz, rzecznik patentowy, radca Prokuratorii Generalnej RP i komornik sądowy.

w postaci papierowej, to na ADE wpisany do BAE³⁷. Zgadzając się z powyższym, wypada jedynie dodać, że wobec braku ADE wpisanego do BAE, korespondencje należy pełnomocnikowi doręczać zgodnie z trybami uzupełniającymi I i II stopnia³⁸ – nie każdy bowiem pełnomocnik zobligowany jest do dysponowania ADE, w tym ADE wpisanym do BAE. Odmiennie zapatruje się jednak na tą kwestię P. Przybysz, wskazując, że podmiot zobowiązany z mocy ustawy do posiadania ADE podaje taki adres przy pierwszej czynności dokonywanej w sprawie, a jeżeli adres taki nie został podany, to jest to wówczas brak formalny podania, co stanowi podstawę do wezwania w trybie art. 64 § 2 k.p.a.³⁹ Podkreślić jednak należy, że podmioty wskazane w art. 9 ust. 1 u.o.d.e. zobowiązane są nie tylko do posiadania ADE, ale też posiadania adresu wpisanego do bazy adresów elektronicznych. Wzywanie tych podmiotów do uzupełnienia adresu stanowiłoby zatem w zarysowanym stanie faktycznym nieuzasadniony formalizm procesowy, bowiem organ ma dostęp do BAE. Ponadto brak jest przepisu, który nakazywałby podanie ADE przy dokonywaniu pierwszej czynności procesowej przez pełnomocnika, nawet wówczas, gdy ten ma obowiązek dysponować adresem wpisanym do BAE. Warto przy tym podkreślić, że o brakach formalnych podania w rozumieniu art. 64 k.p.a. można mówić tylko wtedy, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego ustanawiają określone wymogi wprost⁴⁰.

Przechodząc z kolei do kwestii związanych z ustaleniem momentu doręczenia, wskazać należy na art. 39⁴ k.p.a., który stanowi, że w przypadku rejestrowanego doręczenia elektronicznego do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 u.o.d.e. Oznacza to, że w wypadku doręczania korespondencji przez podmiot publiczny przy wykorzystaniu PURDE:

- 1) doręczenie do podmiotu niepublicznego następuje we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili odebrania korespondencji, tj. po odebraniu korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego. Przez odebranie dokumentu elektronicznego⁴¹ rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu (art. 41 ust. 2 u.o.d.e.). Natomiast gdy podmiot niepubliczny przesyłki nie odbierze, ustawodawca zastosował konstrukcję fikcji doręczenia⁴², bowiem korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych

³⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 450.

³⁸ Ibidem.

³⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 39 (1), Nb 4.

⁴⁰ Zob. m.in. wyrok WSA w Krakowie z 16.10.2019 r., III SAB/Kr 142/19, LEX nr 2738920.

⁴¹ Pojęcie „pisma utrwalonego w postaci elektronicznej”, którym posługuje się k.p.a., zawiera się w pojęciu dokumentu elektronicznego, którym posługuje się u.o.d.e. Szerzej na temat pojęcia dokumentu elektronicznego zob. Druk Sejmowy nr 239, s. 89 oraz R. Biskup, N. Ganczarz, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 63.

⁴² K. Czaplicki, K. Światała, w: M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 333.

podmiotu niepublicznego. Przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu (art. 41 ust. 3 u.o.d.e.). W piśmiennictwie trafnie wskazano, że domniemanie doręczenia może zostać obalone w przypadku, gdy adresat wykaże, że pomimo wpłynięcia przesyłki nie miał obiektywnej i niezależnej od niego możliwości zapoznania się z nią⁴³. Z zaistniałą sytuacją moglibyśmy mieć do czynienia np. wobec uszkodzenia pliku, a w konsekwencji – z brakiem możliwości odwzorowania treści w nim zawartych.

- 2) doręczenie do podmiotu publicznego we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili: wpłynięcia korespondencji, tj. po wpłynięciu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego w rozumieniu art. 41 ust. 3 u.o.d.e.

Z powyższego wynika odmienne podejście do podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie ustalenia momentu doręczenia określonego pisma⁴⁴. O ile w odniesieniu do tych pierwszych jest to już moment wpłynięcia pisma na ADE, o tyle w odniesieniu do podmiotu publicznego, oprócz faktu jego wpłynięcia na ADE, wymagane jest jego odebranie, chyba że zachodzi fikcja doręczenia z art. 41 ust. 1 pkt 3 u.o.d.e.

W uzupełnieniu do powyższego wypada dodać, że niewykonanie PURDE stanowi brak możliwości zapoznania się adresata z treścią wysłanych danych po upływie 24 godzin od chwili ich wysłania, potwierdzonego dowodem wysłania, z przyczyn leżących po stronie operatora wyznaczonego (art. 55 ust. 4 u.o.d.e.).

2.2.2. DORĘCZENIE NA KONTO W SYSTEMIE TELEINFORMATYCZNYM ORGANU

Kolejna po 5 października 2021 r. nowelizacja art. 39 § 1 k.p.a. weszła w życie w dniu 7 lipca 2022 r.⁴⁵, a jej istoty upatrywać należy w tym, że *expressis verbis* przewidziano możliwość dokonywania doręczeń na konto w systemie teleinformatycznym. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej podkreślono, że ma ona na celu przede wszystkim automatyzację załatwiania niektórych spraw obsługiwanych przez Krajową Administrację Skarbową, przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych KAS (E-Urząd Skarbowy)⁴⁶.

Zmiana normatywna uzasadniona była m.in. brzmieniem art. 3 ust. 1 lit. d) u.o.d.e., który stanowi, że ustawy o doręczeniach elektronicznych nie stosuje się – a zatem nie stosuje się doręczeń przy wykorzystaniu PURDE i PUH – jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczanie korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych,

⁴³ K. Czaplicki, K. Światała, w: M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 334.

⁴⁴ Tak trafnie ibidem, s. 333.

⁴⁵ Na mocy art. 1 Ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r., poz. 1301).

⁴⁶ Druk Sejmowy nr 2138, s. 1 i n.

w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że ze względu na warunkowy charakter wyłączenia z art. 3 pkt 1 u.o.d.e., zastosowanie tego przepisu wymaga uprzedniego stwierdzenia, że istnieje odrębne rozwiązanie techniczne, które może znaleźć zastosowanie do doręczenia pisma w ramach różnych procedur osobie korzystającej z tego rozwiązania⁴⁷. Innymi słowy, przedmiotowe wyłączenie ma charakter otwarty – odsyła do przepisów szczególnych, które ustanawiają rozwiązania techniczno-organizacyjne umożliwiające wymianę korespondencji ze skutkiem doręczenia na konta w systemach teleinformatycznych⁴⁸. Jeżeli przepisów szczególnych nie ma, to nie dochodzi do wyłączenia u.o.d.e. i zastosowanie mają doręczenia przy wykorzystaniu PURDE czy PUH. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, w art. 39 § 1 k.p.a. wprost zastrzeżono zatem, że doręczenie jest możliwe na konto w systemie teleinformatycznym. W zarysowanym wariantcie sytuacyjnym do dokonywania doręczeń w tym systemie co do zasady nie stosujemy przepisów o doręczeniach elektronicznych. Wyłączenie z art. 3 pkt 1 lit. d) u.o.d.e. ma bowiem charakter całkowity, obejmuje niestosowanie w ogóle przepisów tejże ustawy⁴⁹.

Przykładem systemu teleinformatycznego⁵⁰ jest nie tylko wskazany w uzasadnieniu nowelizacji e-Urząd Skarbowy, lecz przede wszystkim wskazana w art. 3 pkt 13) u.o.i. elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP), którą ustawa ta definiuje jako system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet⁵¹. Powyższa zmiana normatywna nasuwa zatem poważne wątpliwości, czy skoro systemem teleinformatycznym udostępniającym usługi przez instytucje publiczne jest nie tylko E-urząd, ale również platforma ePUAP, to czy wprowadzona zmiana brzmienia art. 39 § 1 k.p.a. nie oznaczać będzie, że nawet po dniu aktualizacji obowiązku dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu PURDE i PUH aż do dnia 30 września 2029 r. (art. 148 ust. 1 u.o.d.e.), tj. do ostatniego dnia funkcjonowania platformy ePUAP – organy będą mogły stosować ten kanał komunikacyjny,

⁴⁷ Druk Sejmowy nr 2138, s. 3.

⁴⁸ Tak trafnie M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 124.

⁴⁹ Ibidem, s. 116. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem wyrażonym w uzasadnieniu projektu nowelizacji, że: „Doręczanie pism na konto w systemie teleinformatycznym, ze swej istoty, nie tyle powoduje generalne wyłączenie stosowania przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, co w przypadku wystąpienia warunków (możliwości) do dokonania doręczenia na takie konto wpływa na hierarchię doręczeń określoną w art. 39 § 1 Kpa.” (Druk Sejmowy nr 2138, s. 3). Gdyby ustawodawca rzeczywiście planował wyłączenie punktowe, a nie całościowe, winien to jednak zrobić na kształt włączeń z art. 6 u.o.d.e., wprost zakreślając jego zakres podmiotowy i przedmiotowy.

⁵⁰ Artykuł 3 pkt 3 z dnia 17 lutego 2005 r. Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070, ustawa dalej jako „u.o.i.”) stanowi, że system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

⁵¹ Zob. wyliczenie innych przykładów systemów teleinformatycznych sporządzone przez M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 125–127.

wobec wyłączenia o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. d) u.o.d.e.? Jeżeli tak, a na to wskazuje literalna treść powołanych przepisów, to faktyczne wdrożenie doręczeń elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE zostanie odsunięte w czasie blisko do końca 2029 r. Czy aby na pewno taki był cel działania ustawodawcy dokonującego punktowej zmiany w związku z wdrożeniem E-Urzędu Skarbowego?

Kolejnym problemem, który ujawnia się w związku z możliwością doręczeń na konto w systemie teleinformatycznym, jest niedopasowany doń zakres przedmiotowy art. 39⁴ k.p.a. Przepis ten stanowi bowiem, że w przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1, do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 u.o.d.e.⁵² Z kolei, jak wykazaliśmy, na mocy art. 3 ust. 1 lit. d) w wypadku doręczeń na konta w systemie teleinformatycznym u.o.d.e. nie stosuje się. W zarysowanym wariacie sytuacyjnym na podstawie punktowego odesłania z art. 39⁴ k.p.a. rozważyć można zastosowanie reguły równoważności skutku z art. 147 u.o.d.e.

2.2.3. DORĘCZENIE W SIEDZIBIE ORGANU

Do doręczenia w siedzibie organu może dojść wtedy, gdy podmiot uprawniony do odbioru pisma znajduje się w siedzibie organu⁵³. Sposób doręczenia jest ściśle związany z formą czynności procesowej, zatem przedmiot doręczeń w ten sposób stanowić mogą wyłącznie pisma utrwalone w postaci papierowej (w tym również wydruki, o których mowa w art. 39³ k.p.a.). Warto także dodać, że ustawodawca w trybie podstawowym nie przewidział możliwości doręczenia poza siedzibą swojego organu przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

2.3. UZUPEŁNIAJĄCE SPOSOBY DORĘCZEŃ INDYWIDUALNYCH – I I II STOPNIA

Nie zawsze zastosowanie podstawowych trybów doręczeniowych będzie możliwe ze względu na ograniczenia faktyczne (np. brak dysponowania przez adresata pisma ADE, ograniczenia techniczne związane z wielkością i formatem pliku⁵⁴) lub prawne

⁵² Na problem ten zwraca uwagę również G. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” 2022, z 17.07.

⁵³ Artykuł 42 § 2 k.p.a. stanowi, że pisma mogą być doręczane osobom fizycznym również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zob. szerzej A. Gołęba, *Komentarz do art. 42*, w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2019, Lex/el., Nb. 4.

⁵⁴ Samoistną podstawą odstąpienia od doręczenia na ADE nie stanowi przygotowanie przez organ pisma utrwalonego w postaci papierowej. Forma dokonania czynności procesowej przez organ winna zostać skorelowana z prawem wymaganym sposobem doręczenia tego pisma. Podkreślenia wymaga okoliczność, że art. 4 u.o.d.e. w zw. z art. 155 u.o.d.e. statuuje względem podmiotów publicznych obowiązek prawny, a nie uprawnienie: „Podmiot publiczny doręcza korespondencje wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych”. Odmienna interpretacja postanowień k.p.a. i u.d.e. oznaczałaby, że organ może od obowiązku tego odstąpić poprzez sporzą-

(np. adresatem pisma podlegającego doręczeniu jest osoba pozbawiona wolności, pismo obejmuje w swej treści informacje niejawne). Systematyka wyłączeń została przedstawiona w podrozdziale 3, natomiast na tym etapie naszej analizy podkreślić wypada, że w przypadku braku możliwości lub prawnie skutecznego obowiązku doręczenia w trybie podstawowym, tj. sposobach wskazanych w art. 39 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej rozważyć powinien, czy zastosowanie znajdują uzupełniające sposoby doręczeń z art. 39 § 2 i 3 k.p.a. Ustawodawca przewidział dwie grupy trybów uzupełniających, przy czym tryb uzupełniający II stopnia znajduje zastosowanie dopiero wtedy, gdy nie ma możliwości doręczenia w trybie uzupełniającym I stopnia. Przepisy te stosować należy zatem w określonej sekwencji.

Artykuł 39 § 2 k.p.a., regulujący tryb uzupełniający I stopnia, stanowi, że przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a. (a zatem w trybie podstawowym), organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem:

- a) z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej;
- b) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Z kolei tryb uzupełniający II stopnia uregulowany w art. 39 § 3 k.p.a. znajduje zastosowanie dopiero wtedy, gdy nie ma możliwości zastosowania trybów podstawowych oraz doręczenia z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, co ma miejsce np. w przypadku konieczności doręczenia pisma obejmującego mapy w rozmiarze większym niż A4⁵⁵. W zarysowanym wariantcie sytuacyjnym, w zależności od wyboru organu, doręczenie następuje wówczas: przesyłką rejestrowaną⁵⁶ albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Zasadnicza różnica między trybem uzupełniającym I i II stopnia sprowadza się więc do tego, czy doręczenie następuje w formie publicznej usługi hybrydowej, czy przesyłki rejestrowanej pocztowej, stąd oba określić można mianem „domyślnych”. Zauważmy bowiem, że możliwość doręczenia przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy przewidziana jest zarówno w trybie I, jak i w trybie II, co potwierdza ich akcesoryjny charakter⁵⁷.

Doręczanie z wykorzystaniem „tradycyjnej” przesyłki rejestrowanej stanowiło i stanowić będzie tryb domyślny podstawowy w zasadzie do dnia aktualizacji obowiązku stosowania przez dany podmiot publiczny nowej procedury doręczeniowej, stąd procedura ta jest nie tylko dobrze znana w praktyce, ale przede wszystkim wyczerpująco opisana w piśmiennictwie⁵⁸.

Możemy zatem od razu przejść do bliższej charakterystyki PUH. Artykuł 2 pkt 7) u.o.d.e. definiuje ją jako usługę pocztową, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 p.p.,

dzanie pism utrwalonych wyłącznie w postaci papierowej. Odmienne: A. Wróbel, *Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego, Komentarz do art. 39*, Lex/el. 2022, Nb. 10.

⁵⁵ Zob. Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej Rozdział III § 5 i n. (<https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin-swiadczenia-PURDE-i-PUH-v.1.0.pdf>, dostęp: 12.11.2022).

⁵⁶ Tj. przesyłka, o której mowa w art. 3 pkt 23 Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r., poz. 896 i 1933; dalej jako „p.p.”).

⁵⁷ Ustawodawca w art. 39 § 2 i 3 posłużył się frazą „chyba, że”, jak uczynił to w art. 39 § 1 k.p.a.

⁵⁸ Zob. np. A. Gołęba, *Komentarz do art. 39*, w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex/el.

świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny. Z kolei art. 2 ust. 1 pkt 3 p.p. precyzuje, że usługę pocztową stanowi, wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe przesyłanie przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. Z powyższego zestawienia wynika, że PUH charakteryzuje się trzema konstytutywnymi elementami:

- a) jest to usługa pocztowa świadczona wyłącznie przez operatora wyznaczonego (art. 45 ust. 1 u.o.d.e.);
- b) nadawcą przesyłki może być wyłącznie podmiot publiczny;
- c) istota usługi polega na konwersji przekazu informacyjnego otrzymanego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej na formę „tradycyjnej” przesyłki listowej. Innymi słowy, operator wyznaczony przekształca dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata (art. 46 ust. 1 u.o.d.e.).

U.o.d.e. reguluje podstawowe zasady świadczenia PUH, pośród których wypada zwrócić uwagę na:

- a) zasadę poufności – przekształcenie dokumentu elektronicznego odbywać się powinno w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej⁵⁹ na każdym etapie realizacji usługi (art. 46 ust. 1 u.o.d.e.). W uzasadnieniu projektu nowelizacji podkreślano, że wszystkie czynności realizowane na potrzeby przekształcenia realizowane będą przy zapewnieniu ochrony tajemnicy korespondencji⁶⁰;
- b) zasadę staranności – w ramach przekształcania, o którym mowa w art. 46 ust. 1, operator wyznaczony zapewnia wykonanie z należytą starannością i jakością techniczną wydruku dokumentu elektronicznego, zgodnie z minimalnymi wymaganiami określonymi na podstawie art. 48, umożliwiającemu adresatowi zapoznanie się z treścią korespondencji bez konieczności weryfikacji tej treści z dokumentem elektronicznym (art. 47 ust. 1 pkt 1 u.o.d.e.);
- c) zasadę zgodności – w ramach przekształcania, o którym mowa w art. 46 ust. 1, operator wyznaczony zapewnia zgodność treści wydrukowanego dokumentu elektronicznego oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej z treścią odpowiadających im dokumentów elektronicznych (art. 47 ust. 1 pkt 12 u.o.d.e.);
- d) zasadę zrównanej mocy prawnej – wykonane przez operatora wyznaczonego wydruki dokumentów, o których mowa w ust. 1, mają moc zrównaną z mocą dokumentów, z których zostały wykonane (art. 47 ust. 2 u.o.d.e.);
- e) zasadę regularności – obowiązek świadczenia PUH z częstotliwością zapewniającą doręczanie przesyłek listowych co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy (art. 45 ust. 2 pkt 5 u.o.d.e.);

⁵⁹ Tajemnica pocztowa uregulowana jest z kolei w art. 41 p.p.

⁶⁰ Druk Sejmowy nr 239, s. 21.

f) zasadę rozliczalności – obowiązek świadczenia PUH w sposób zapewniający uzyskanie przez nadawcę dokumentu elektronicznego (tj. podmiot publiczny) potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej, o której mowa w art. 3 pkt 23 p.p. (art. 45 ust. 2 pkt 6 u.o.d.e.). Ponadto operator wyznaczony zapewnia potwierdzenie daty i czasu wykonania czynności przekształcenia dokumentu elektronicznego (art. 46 ust. 2 u.o.d.e.). Do zawartości przesyłki listowej, o której mowa w ust. 1, 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 (art. 46 ust. 3 u.o.d.e.).

Z powyższego wynika zatem, że końcowym przedmiotem doręczenia w trybie z art. 39 § 2 k.p.a. przy wykorzystaniu PUH jest *de facto* wydruk dokumentu elektronicznego oraz 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. Wydruk pochodzący z dokumentu elektronicznego nie stanowi oryginału pisma, to bowiem miało formę pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, a wydruk przyjmuje formę pisma utrwalonego w postaci papierowej. Z tej też przyczyny ustawodawca przesądził, że wydruk, o którym mowa w art. 47 ust. 1 u.o.d.e., ma moc zrównaną z mocą dokumentów, z których zostały wykonane⁶¹ (art. 47 ust. 2 u.o.d.e.). W piśmiennictwie zwrócono przy tym uwagę, że ustawodawca nie zastosował tu konstrukcji domniemania prawnego wzruszalnego⁶², czyli jedyną drogą uzyskania ochrony prawnej w przypadku zaistnienia odmienności między dokumentem elektronicznym a doręczonymi wydrukami jest wykazanie, że doszło do niewykonania⁶³ lub nienależytego⁶⁴ wykonania PUH.

⁶¹ Rozwiązanie to jest zbliżone do doręczenia wydruku pisma na podstawie art. 39³ k.p.a., przy czym konwersji dokonuje tam nie tyle operator wyznaczony, co organ prowadzący postępowanie w sprawie. Zob. szerzej G. Sibiga, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18, *passim*; G. Łaszczyca, *Przedmiot doręczeń*, w: G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym...*, op. cit., s. 699.

⁶² Tak trafnie K. Czaplicki, K. Światała, w: M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 350.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1503; dalej jako „rozporządzenie w sprawie realizacji PUH”) w § 10 stanowi, że: „Publiczną usługę hybrydową uznaje się za niewykonaną, jeżeli:

- 1) data doręczenia, zawiadomienia o próbie doręczenia albo odmowy przyjęcia przesyłki rejestrowanej w ramach publicznej usługi hybrydowej zawarta w dokumencie elektronicznym, o którym mowa w § 6, jest późniejsza o więcej niż 14 dni od daty nadania tej przesyłki potwierdzonej dokumentem elektronicznym, o którym mowa w § 5 – z zastrzeżeniem art. 55 ust. 3 ustawy;
- 2) przesyłka listowa rejestrowana doręczana w ramach publicznej usługi hybrydowej została utracona”.

Warto przy tym podkreślić, że art. 55 ust. 3 u.o.d.e. stanowi, że do okresu, o którym mowa w art. 55 ust. 2 u.o.d.e. (który powtarza § 10 pkt 1 rozporządzenia), nie wlicza się dni ustawowo wolnych od pracy.

⁶⁴ Z kolei w § 11 rozporządzenia w sprawie realizacji PUH precyzuje się, że: „Publiczną usługę hybrydową uznaje się za nienależyście wykonaną, jeżeli:

Na tym etapie naszych rozważań wypada podkreślić, że nie każdy dokument elektroniczny może zostać przekształcony w przesyłkę listową z przyczyn technicznych, tj.:

- a) ze względu na formę, w szczególności w przypadku, gdy jest nagraniem dźwiękowym lub audiowizualnym, grafiką 3D, bazą danych, oprogramowaniem (art. 49 ust. 1 pkt 1 u.o.d.e.); lub
- b) ze względu na inne przyczyny, gdy po przekształceniu nie można byłoby w pełni zapoznać się z treścią dokumentu (art. 49 ust. 1 pkt 2 u.o.d.e.).

W razie gdy dokument elektroniczny nie podlega przekształceniu, operator wyznaczony niezwłocznie wysyła na adres do doręczeń elektronicznych nadawcy informację o braku możliwości przekształcenia (art. 49 ust. 2 u.o.d.e.). W tej sytuacji organ prowadzący postępowanie w sprawie zobowiązany jest wykorzystać tryby uzupełniające II stopnia, w tym w szczególności tradycyjną przesyłkę rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 p.p.

Artykuł 46 ust. 4 u.o.d.e. precyzuje, że jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, dniem nadania korespondencji w ramach publicznej usługi hybrydowej jest dzień odebrania dokumentu elektronicznego przez operatora wyznaczonego. Operator wyznaczony niezwłocznie w sposób automatyczny wystawia dowód odebrania korespondencji.

3. WYŁĄCZENIA

Ustawodawca przewidział wiele przypadków, w których organ jest uprawniony lub zobowiązany do odstąpienia od trybów podstawowych lub/i określonych wariantów trybów uzupełniających I i II stopnia. Analiza dostępnego materiału normatywnego upoważnia do wyróżnienia trzech grup wyłączeń, które omówiono poniżej.

3.1. WYŁĄCZENIA W ZAKRESIE DOKONYWANIA DORĘCZEŃ PRZY WYKORZYSTANIU PURDE I PUH

Wyłączenia w zakresie dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu PURDE i PUH mogą mieć charakter obligatoryjny bądź fakultatywny. Jeżeli chodzi o wyłączenia obligatoryjne, to analiza dostępnego materiału normatywnego ukazuje, że można mówić o dwóch podstawowych grupach przepisów, tj. generalnym wyłączeniu stosowania u.o.d.e. w całości (art. 3 u.o.d.e.) oraz wyłączeniu stosowania przepisów o PURDE i PUH (art. 6 u.o.d.e.), przy jednoczesnym braku wyłączenia stosowania u.o.d.e. w pozostałym zakresie.

- 1) wydruk dokumentu elektronicznego doręczanego odbiorcy w ramach publicznej usługi hybrydowej nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 ustawy;
- 2) do wydruku dokumentu elektronicznego doręczanego odbiorcy w ramach publicznej usługi hybrydowej nie został dołączony wydruk dokumentu, o którym mowa w art. 46 ust. 3 ustawy, lub wydruk tego dokumentu nie został wykonany z należyłą starannością i jakością techniczną umożliwiającą adresatowi zapoznanie się z treścią tego dokumentu;
- 3) dokument, o którym mowa w § 6, nie został umieszczony w skrzynce doręczeń nadawcy”.

3.1.1. WYŁĄCZENIA GENERALNE (CAŁOŚCIOWE) OD STOSOWANIA U.O.D.E. (ART. 3 U.O.D.E.)

Ustawodawca w art. 3 u.o.d.e. zawarł katalog włączeń z zakresu stosowania u.o.d.e., które mają charakter całkowity, tj. obejmują niestosowanie w ogóle przepisów ustawy, nie zaś jedynie jej części⁶⁵. Wyłączenia generalne polegają zatem na całościowym wyłączeniu spod zakresu normowania u.o.d.e., skutkują stąd nie tylko brakiem możliwości zastosowania rejestrowanych doreczeń elektronicznych i publicznej usługi hybrydowej, lecz również brakiem obowiązku realizowania innych zobowiązań w ustawie przewidzianych. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania odnoszącego się do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego normowanego przepisami k.p.a. wskazać należy w szczególności dwa spośród nich:

- a) art. 3 pkt 1 lit. a) u.o.d.e., który stanowi, że: „ustawy nie stosuje się do doręczenia korespondencji: zawierającej informacje niejawne”⁶⁶. Odnosząc powyższe do problematyki jurysdykcji administracyjnej, wskazać należy, że organ prowadzący postępowanie w sprawie nie będzie miał możliwości wykorzystania PURDE i PUH gdy pismo podlegające doręczeniu obejmuje w swej treści informacje niejawne;
- b) art. 3 pkt 1 lit. d) u.o.d.e., który stanowi, że: „ustawy nie stosuje się do doręczenia korespondencji, jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczenie korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowania sądowe lub do repozytoriów dokumentów”⁶⁷.

3.1.2. WYŁĄCZENIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O PURDE I PUH (ART. 6 U.O.D.E.)

Wyłączenia z art. 6 u.o.d.e. nie ma charakteru całościowego, bowiem obejmuje jedynie art. 4 i 5 u.o.d.e., a zatem wyłącza stosowanie przepisów regulujących doręczenie z wykorzystaniem PURDE i PUH, a nie całej ustawy. Artykuł 6 u.o.d.e. stanowi bowiem, że przepisów art. 4 i art. 5 u.o.d.e., a więc przepisów regulujących PURDE i PUH nie stosuje się w przypadkach, gdy:

- 1) podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej;
- 2) korespondencja nie może być doręczona na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na:
 - a) brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej wynikający z przepisów odrębnych;
 - b) brak możliwości wykorzystania publicznej usługi hybrydowej wynikający z przepisów odrębnych;

⁶⁵ M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 116.

⁶⁶ Zob. szerzej Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 742).

⁶⁷ Zob. szerzej pkt. 2.2. III *Doręczenie na konto w systemie teleinformatycznym* (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 742).

- c) konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy;
- d) ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny;
- e) ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny⁶⁸.

Co przy tym istotne, istnienie przesłanek wymienionych powyżej ocenia nadawca (art. 6 ust. 2 u.o.d.e.), a zatem w jurysdykcji administracyjnej – organ prowadzący postępowanie w sprawie. Uwagę zwraca ponadto fakt, że przesłanka z lit. d) powtórzona została przez ustawodawcę w art. 39 § 4 k.p.a., przy czym tam ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny, nie wyłącza bezwzględnie możliwości stosowania PURDE i PUH, a jedynie stwarza możliwość odstąpienia od ich wykorzystania. Powstaje więc konieczność oceny wzajemnej relacji pomiędzy u.o.d.e. i k.p.a. Wydaje się, że przepisy regulujące w k.p.a. PURDE i PUH stanowią *lex specialis* względem regulacji modelowych przewidzianych w u.o.d.e.⁶⁹, stąd przyjdzie przyznać im w tym zakresie pierwszeństwo.

- 3) 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. Odnosząc powyższe do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, wypada podkreślić, że przepisy odrębne, o których mowa powyżej, odnajdziemy nie tylko w art. 39 § 2 i 3 k.p.a., art. 39³ k.p.a., ale również w art. 39 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim do doręczenia pisma może dojść w siedzibie organu⁷⁰. Pozostaje zatem rozważyć, jak zinterpretować sformułowanie: „w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny”. Wydaje się, że chodzi tu o konkretne okoliczności wynikłe na gruncie konkretnej sprawy, a zatem nie tyle wyłączenia generalne, co jednostkowe *in concreto*. Rozważyć zatem można wariant sytuacyjny, w którym tryb podstawowy domyślny, tj. doręczenie przy wykorzystaniu PURDE, byłby możliwy, ponieważ adresat dysponuje ADE, natomiast w ocenie organu, z uwagi na konkretne okoliczności sprawy, efektywniej jest dokonać doręczenia przez swoich

⁶⁸ Koresponduje to z art. 49 ust. 1 u.o.d.e. który stanowi, że: „Operator wyznaczony nie przekształca dokumentu elektronicznego w przesyłkę listową, jeżeli:

- 1) dokument nie może zostać przekształcony na postać papierową ze względu na formę, w szczególności w przypadku, gdy jest nagraniem dźwiękowym lub audiowizualnym, grafiką 3D, bazą danych, oprogramowaniem;
- 2) ze względu na inne przyczyny po przekształceniu nie można byłoby w pełni zapoznać się z treścią dokumentu”.

⁶⁹ Por. w tym duchu Druk Sejmowy nr 239, s. 10.

⁷⁰ Podobnie M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 142.

pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, ponieważ nastąpi to szybciej⁷¹.

Jak już wspomiano, włączenia w zakresie dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu PURDE i PUH mogą mieć charakter obligatoryjny bądź fakultatywny. Odnosząc się zatem do tych ostatnich, wskazać należy na art. 39 § 4 k.p.a. który stanowi, że:

- a) w przypadku doręczenia decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy;
- b) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych;
- c) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny –

organ administracji publicznej może doręczyć decyzję w sposób określony w art. 39 § 3 k.p.a., tj. przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 p.p. lub przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Wypada podkreślić, że powyższe stanowi uprawnienie organu a nie nakaz odstąpienia od doręczenia z wykorzystaniem PURDE i PUH, stąd wyłączenie te określamy mianem fakultatywnego.

3.2. WYŁĄCZENIE MOŻLIWOŚCI DORECZEŃ PRZY WYKORZYSTANIU PURDE

Analiza materiału normatywnego ukazuje, że wyodrębnić można sytuacje, gdy podmiot publiczny nie będzie miał możliwości dokonania doręczenia przy wykorzystaniu PURDE. Chodzi tu w szczególności o art. 5 u.o.d.e., który stanowi, że podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem PUH nie tylko w przypadku braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 u.o.d.e., lecz również wtedy, gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności. Oznacza to, że wobec uzyskania przez organ prowadzący postępowanie w sprawie informacji, że strona tego postępowania została pozbawiona wolności, zobowiązany jest on do dokonywania doręczeń z pominięciem PURDE pomimo iż strona ta dysponuje adresem dla doręczeń elektronicznych. Powyższe wyłączenie ma charakter obligatoryjny.

⁷¹ Por w tym duchu: *ibidem*. Wilbrandt-Gotowicz wyjaśnia, że w okolicznościach konkretnej sprawy doręczenie przez pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy może nastąpić szybciej niż przy wykorzystaniu PUH, co przemawia za efektywnością tego pierwszego.

3.3. WYŁĄCZENIA W ZAKRESIE DOKONYWANIA DORĘCZEŃ PRZY WYKORZYSTANIU PUH

Zastosowanie nowej procedury doręczeniowej nie zawsze oznacza, że organ będzie zobowiązany w postępowaniu jurysdykcyjnym stosować PURDE i PUH. Ustawodawca przewidział bowiem dodatkową regulację intertemporalną w art. 155 ust. 6 u.o.d.e., który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem PURDE od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.o.d.e., a w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem PUH od dnia 1 października 2029 r. Oznacza to, że w przypadku, gdy organem prowadzącym postępowanie administracyjne jurysdykcyjne jest np. organ j.s.t., to nawet gdy stosować będzie nową procedurę doręczeń elektronicznych, to nie będzie miał obowiązku stosować PUH aż do 1 października 2029 r., a pozostanie uprawniony do stosowania od razu trybu uzupełniającego II stopnia, w tym w szczególności doręczenia przy wykorzystaniu przesyłki rejestrowanej. Powyższe wyłączenie ma charakter fakultatywny.

4. PODSUMOWANIE

Jednym z celów wprowadzenia u.o.d.e. było wyjście naprzeciw problemowi rozdrobnienia regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej, zatem ustawa wypracowując modelowe rozwiązania w zakresie komunikacji z udziałem podmiotów publicznych odwrócić miała zjawisko określane mianem elektronizacji fragmentarycznej⁷². Sposób wdrażania nowych standardów w zakresie procedury doręczeń elektronicznych, kolejne przesunięcia w zakresie aktualizacji obowiązków stosowania u.o.d.e., w tym w szczególności ostatnie zmiany k.p.a. z 7 lipca 2022 r., nie spotkały się jednak z pozytywnym odbiorem w piśmiennictwie⁷³. Analiza nowej procedury doręczeń indywidualnych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, w tym ujawniających się dylematów interpretacyjnych, a niejednokrotnie również niedostatków legislacyjnych czy wręcz błędów legislacyjnych, zdaje się ukazywać, że wartości dobrego administrowania (*good governance*)⁷⁴, jakim niewątpliwie służą procesy informatyzacji administracji publicznej w Polsce, nie zostały osiągnięte. Jakość stanowiącego prawa i jego niestabilność⁷⁵ zdają się przemawiać

⁷² *Ibidem*, s. 34.

⁷³ G. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, op. cit.

⁷⁴ Zob. szerzej np. C.P. Barthwal, *E-governance for Good Governance*, „The Indian Journal of Political Science” 2003, nr 64 (3/4), s. 285–308.

⁷⁵ Co do problemu problem niestabilności prawa regulującego zastosowanie środków komunikacji elektronicznej przez podmioty publiczne zob. szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, op. cit., s. 33.

za tym, że rzeczywistymi barierami dla tych procesów są obok niedostatków technicznych i organizacyjnych, również przepisy prawne *per se*⁷⁶.

Nowelizacja art. 39 § 1 k.p.a. w zakresie możliwości doręczenia na konta w systemach teleinformatycznych, a w ślad za tym – być może nie w pełni zamierzonego – wyłączenia zastosowania u.o.d.e. sugeruje, że ustawodawca zrobił duży krok w tył w zakresie ujednolicania zasad komunikacji z udziałem podmiotów publicznych, a wręcz podważył celowość dotychczasowej reformy doręczeń elektronicznych⁷⁷.

BIBLIOGRAFIA

- Barthwal C.P., *E-governance for Good Governance*, „The Indian Journal of Political Science” 2003, nr 64 (3/4).
- Biskup R., Ganczarz N., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1.
- Błażewski M., *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, w: A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Cebera A., Firlus J.G., *Jakość techniczno-legislacyjna regulacji kodeksowej na przykładzie przepisów normujących nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej*, w: W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Cebera A., *Podwójny reżim prawny doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w okresie przejściowym po nowelizacji k.p.a.*, w druku.
- Czaplicka K., Świtła K., w: M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Goleba A., *Komentarz do art. 39*, w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Goleba A., *Komentarz do art. 42*, w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Kamiński M., w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Kamiński M., w: G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Tom II, Część 3*, Warszawa 2021.
- Kmiecik Z., *Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego a technika prawotwórstwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6.
- Kościuk D.J., *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8.
- Kurczewska K., *Zastosowanie zasad public governance w prawie publicznym jako wyraz zachodzących zmian społecznych i technologicznych*, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Łaszczyca G., *Przedmiot doręczeń*, w: G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Tom III, Część 3*, Warszawa 2021.

⁷⁶ M. Błażewski, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, w: A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, op. cit., s. 262.

⁷⁷ Tak trafnie S. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, op. cit.

- Łaszczyca G., *Zasada oficjalności doręczeń i zasada jednego doręczenia. Podmioty doręczające*, w: G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Tom III, Część 3, Warszawa 2021.
- Marucha-Jaworska M., *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Warszawa 2017.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Pietrasz P., *Zasady doręczania pism i wnoszenia podań drogą elektroniczną w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez samorządowy organ podatkowy w tzw. okresie przejściowym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2022, art. 39 (1).
- Sibiga G., „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18.
- Sibiga G., *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” 2022, z 17.07.
- Sibiga G., *Przesunięcie zmian w KPA na 5.10.2021 r. nie rozwiązuje wątpliwości prawnych i dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie przepisów przejściowych*, <https://legalis.pl/przesuniecie-zmian-w-kpa-na-1-10-2021-r-nie-rozwiazuje-watpliwosci-prawnych-i-dalszego-prowadzenia-postepowania-administracyjnego-na-podstawie-przepisow-przejsciowych/> (dostęp: 15.10.2022).
- Wilbrandt-Gotowicz M., w: idem (red.), *Doręczenia elektroniczne*, Komentarz, Warszawa 2021.
- Wróbel A., *Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, Komentarz do art. 39, Lex/el. 2022.

Cytuj jako:

Cebera A., *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023 (17) nr 2, s. 158–180. DOI: 10.26399/iusnovum.v17.2.2023.17/a.cebera