

Tomasz Kosicki

Polska Akademia Nauk

ORCID 0000-0003-1831-3251

t.kosicki@inp.pan.pl

Fikcja prawna doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wybrane uwagi w kontekście relacji pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego a ustawą o doręczeniach elektronicznych

Słowa kluczowe: doręczenia elektroniczne, publiczna usługa hybrydowa, podmiot publiczny, podmiot niepubliczny, ogólne postępowanie administracyjne

Streszczenie. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 18 listopada 2022 r. o doręczeniach elektronicznych modyfikacji uległa zasada oficjalności doręczeń wynikająca z art. 39 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, która zakłada pierwszeństwo doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych nad doręczeniem tradycyjnym. Jednocześnie w ogólnym postępowaniu administracyjnym dopuszczano możliwość doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej przez operatora wyznaczonego, polegającej na przekształceniu dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot publiczny na tradycyjną przesyłkę listową. Znamienne jest jednak, że kwestia doręczania pism przy wykorzystaniu tej usługi uregulowana została w sposób dość lapidarny, a rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym nastroża daleko idących wątpliwości interpretacyjnych, pomimo próby doprecyzowania ustawowej regulacji. Wątpliwości te wynikają również z faktu, że rozporządzenie reguluje ważne zagadnienia dotyczące doręczeń, co budzić może sprzeciw w związku z przecięż gwarancyjnym charakterem tego typu przepisów. W opracowaniu przedstawiono zatem rodzące się problemy praktyczne na tle dopuszczalności doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej. Za szczególnie istotne uznano podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy aktualny stan prawny pozwala na przyjęcie fikcji prawnej doręczenia pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej. Jak wykazano, brak przepisów w tym zakresie traktować należy jako poważne zaniedbanie, wymagające podjęcia prac ustawodawczych. Ukazano również, że relacja pomiędzy powyższymi ustawami jest daleka od doskonałości.

Legal fiction of service using a public hybrid service in general administrative proceedings – selected remarks in the context of the relationship between the Code of Administrative Procedure and the Act on Electronic Delivery

Keywords: electronic delivery, public hybrid service, public entity, non-public entity, general administrative proceedings

Summary. With the entry into force of the Act of November 18, 2022 on electronic deliveries, the principle of officiality of deliveries, resulting from art. 39 of the Act of June 14, 1960 – Code of

Administrative Procedure, which assumes priority of electronic delivery to the address for electronic delivery over traditional delivery. At the same time, in general administrative proceedings, it was allowed to deliver letters using a public hybrid service by a designated operator, consisting in converting an electronic document sent by a public entity into a traditional letter item. It is significant, however, that the issue of service of documents using this service has been regulated in a rather concise manner, and the Regulation of Minister of State Assets on the implementation of a public hybrid service in domestic traffic raises far-reaching doubts of interpretation, despite an attempt to specify statutory regulation. These doubts also result from the fact that the regulation regulates important issues related to service, which may raise objections, due to the guarantee nature of such provisions. Therefore, the study presents emerging practical problems with regard to the admissibility of service of documents using a public hybrid service. It was considered particularly important to attempt to answer the question whether the current legal status allows for accepting the legal fiction of service of documents using a public hybrid service. As it has been shown, the lack of regulations in this area should be treated as a serious omission requiring legislative work. It has also been shown that the relationship between the above laws is far from perfect.

Wprowadzenie

Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ w polskim porządku prawnym zaczęły obowiązywać nowe usługi e-doręczeń, takie jak publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) czy publiczna usługa hybrydowa (PUH), a ponadto istotnej modyfikacji uległy przepisy niektórych aktów prawnych. Przykładem w tym zakresie może być wpływ powyższej ustawy na ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego², gdzie nie tylko przemodelowano zasadę oficjalności doręczeń, ale również wprowadzono możliwość doręczania pism przy wykorzystaniu PUH.

Pobieżna analiza regulacji w powyższym przedmiocie nastrocza jednak daleko idących wątpliwości interpretacyjnych, związanych między innymi z uregulowaniem w rozporządzeniu Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym³ niektórych kwestii dotyczących doręczeń, które z natury cechują się przecież gwarancyjnym charakterem, ale również z lapidarnością wspomnianej regulacji kodeksowej. Przede wszystkim istotnym mankamentem aktualnych przepisów dotyczących doręczenia pism przy wykorzystaniu PUH jest brak uregulowania fikcji prawnej doręczenia, co może mieć wpływ na efektywność i szybkość postępowania administracyjnego. W niniejszym opracowaniu przedstawiono zatem rodzące się problemy praktyczne na tle dopuszczalności doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285; dalej: u.d.e.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1503; dalej: r.p.u.h.

1. Ogólna charakterystyka publicznej usługi hybrydowej

W świetle art. 2 pkt 7 u.d.e. PUH to usługa pocztowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁴, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą jest podmiot publiczny. Jednocześnie, mając na uwadze zawarte w tym przepisie odesłanie, uznać można, że PUH oznacza usługę pocztową polegającą na wykonywaniu w obrocie krajowym lub zagranicznym zarobkowego przesyłania przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. W literaturze zwraca się uwagę, że „istotą tego rodzaju czynności stanowiącej usługę pocztową jest umożliwienie przekazywania treści stanowiącej zawartość przesyłek pocztowych w formie elektronicznej. Tytułem egzemplifikacji takiej usługi pocztowej będzie sytuacja, gdy przesyłka została przyjęta przez operatora pocztowego na nośniku elektronicznym, następnie została wydrukowana przez operatora pocztowego – już w formie przesyłki papierowej i jest przedmiotem dalszych czynności składających się na usługę pocztową (tj. sortowane i doręczanie)”⁵. Co jednak istotne, zaproponowane powyżej wyjaśnienie nie oddaje istoty PUH.

Mając na uwadze treść art. 46 ust. 1 u.d.e., zauważyć należy, że PUH polega na przekształceniu (konwersji) przez operatora wyznaczonego dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową (papierową⁶) w celu doręczenia korespondencji do adresata (podmiotu niepublicznego nieprofesjonalnego⁷). Owa konwersja odbywa się w sposób zautomatyzowany przy jednoczesnym zachowaniu tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji tej usługi. Jak zauważa Martyna Wilbrandt-Gotowicz, specyfika publicznej usługi hybrydowej „[...] polega na połączeniu w ramach jednej prawnie uregulowanej usługi pocztowej przekazu przesyłki pocztowej z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz tradycyjnego doręczenia przekazu informacyjnego w formie fizycznej przesyłki listowej. Jej kluczowym elementem jest zatem przekształcenie dokumentu elektronicznego nadanego przez podmiot

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.; dalej: pr. poczt.

⁵ S. Syp, *Komentarz do art. 2, [w:] Prawo pocztowe. Komentarz*, red. T. Skoczny, Legalis 2018.

⁶ A. Skóra, P. Kardasz, K. Szelańska, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. A. Bochetyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2020, s. 66.

⁷ Zob. art. 2 pkt 5 i 6 u.d.e., który definiuje podmioty publiczne i niepubliczne. Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3, s. 403–404.

publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową”⁸. Wskazuje się jednocześnie, że PUH ma charakter posiłkowy, „[...] zapewniając dostarczenie korespondencji od podmiotów publicznych także tym, którzy ze środków komunikacji elektronicznej nie chcą lub nie mogą korzystać. Regulacje w tym przedmiocie są natury gwarancyjnej, odpowiadając zasadzie dostępności doręczeń dla wszystkich podmiotów, także niekorzystających ze środków komunikacji elektronicznej czy pozbawionych wolności, co stanowi ważny wymóg realizacji standardów praworządności i sprawiedliwości formalnej oraz zapobiegania skutkom wykluczenia cyfrowego w postępowaniach administracyjnych i sądowych”⁹.

Na powyższym tle wypada wskazać, że podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w przypadku: 1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 albo 2) gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności (art. 5 u.d.e.). W przypadku pierwszej przesłanki chodzi o sytuację, gdy podmiot niepubliczny nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych (BAE), a zatem nie zachodzi tutaj możliwość świadczenia PURDE. Należy zgodzić się z poglądem, że przesłanka ta wynika z fakultatywności (dobrowolności) posiadania adresu do doręczeń elektronicznych przez podmiot niepubliczny¹⁰. Z kolei w przypadku przesłanki wynikającej z art. 5 pkt 2 u.d.e. chodzi o sytuację, gdy wprowadzie podmiot niepubliczny posiada adres do doręczeń elektronicznych, ale z uwagi na fakt pozbawienia wolności nie jest możliwe doręczenie korespondencji w ramach PURDE.

Świadczenie PUH przez operatora wyznaczonego odbywa się przy zachowaniu standardów określonych w art. 45 ust. 2 u.d.e., jak również z uwzględnieniem przepisów r.p.u.h. oraz Regulaminu świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej¹¹. W tym względzie na uwagę zasługuje treść § 4 ust. 1 r.p.u.h., który wskazuje, że warunkiem realizacji PUH jest przekazanie za pośrednictwem systemu operatora wyznaczonego lub zintegrowanego z nim systemu dokumentu elektronicznego zawierającego treść korespondencji. Co istotne, dokument ten musi spełniać wymagania techniczne

⁸ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 110.

⁹ *Eadem*, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne...*, s. 134.

¹⁰ A. Skóra, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, s. 101. Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 270-271.

¹¹ https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_v.2.0.pdf [dostęp: 18.06.2023] – dalej: Regulamin.

określone w załączniku do rozporządzenia. Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 2 Regulaminu, podmiot publiczny powinien przy przygotowaniu przesyłki uwzględnić wytyczne wskazane w załączniku nr 1 do Regulaminu.

W art. 47 ust. 1 u.d.e. ustawodawca przewidział ponadto, że w ramach przekształcania (konwersji), operator wyznaczony zapewnia wykonanie wydruku dokumentu elektronicznego z należytą starannością i jakością techniczną (uwzględniając minimalne wymogi określone na podstawie art. 48 u.d.e.¹²). Chodzi więc o to, aby wydruk był tak wykonany, by umożliwić adresatowi zapoznanie się z treścią korespondencji bez konieczności weryfikacji tej treści z dokumentem elektronicznym. Jednocześnie zobowiązano operatora wyznaczonego do tego, aby zapewnił zgodność treści wydrukowanego dokumentu elektronicznego oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej z treścią odpowiadających im dokumentów elektronicznych. Ma to o tyle istotne znaczenie, że niespełnienie powyższych wymagań skutkuje uznaniem PUH za nienależycie wykonaną (§ 11 pkt 1-2 r.p.u.h.; zob. też § 5 i 6 Regulaminu).

2. Fikcja prawna doręczenia pism przy wykorzystaniu PUH w postępowaniu administracyjnym ogólnym

W aktualnym stanie prawnym można przyjąć, że wejście w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych przyczyniło się do modyfikacji, wynikającej z art. 39 k.p.a., zasady oficjalności doręczeń. Do tej pory w doktrynie przyjmowano, iż z zasady tej wynika, że doręczanie pism jest ustawowym obowiązkiem organów administracji publicznej oraz że strony i inni uczestnicy postępowania nie muszą w tym zakresie składać żadnych dodatkowych wniosków lub żądań¹³, co w konsekwencji wyklucza obowiązywanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasady dyspozycyjności¹⁴.

¹² Minimalne wymagania techniczne dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/minimalne-wymagania-techniczne-dla-wydrukow-dokumentow-elektronicznych-realizowanych-w-zakresie-publicznej-uslugi-hybrydowej.html> [dostęp: 18.06.2023].

¹³ Tak m.in. A. Korzeniowska-Polak, *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, nr 3, s. 18; B. Kwiatek, *Komentarz do art. 39, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, t. 1, LEX/el. 2020. Zob. też wyrok NSA z 23 listopada 2017 r., I OSK 1503/17, LEX nr 2412499; wyrok WSA w Poznaniu z 2 lipca 2019 r., III SA/Po 166/19, LEX nr 2692502; wyrok WSA w Krakowie z 15.10.2021 r., I SA/Kr 823/21, LEX nr 3254039 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2022 r., III SA/Wr 683/21, LEX nr 3460119.

¹⁴ J. Szuma, [w:] W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Wrocław 2014, s. 36. Tak również G. Łaszczycza, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2021, s. 696-697.

Zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Wskazuje on ponadto, że doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jest podstawowym sposobem dokonywania doręczeń oraz że ma on pierwszeństwo nad doręczeniem tradycyjnym¹⁵. Treść tego przepisu jest spójna z założeniami domyślnej cyfrowości doręczeń podmiotów publicznych¹⁶, wynikającej z ustawy o doręczeniach elektronicznych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że dopiero gdy doręczenie pism w sposób określony wyżej nie będzie możliwe, zastosowanie znajdzie art. 39 § 2 i 3 k.p.a.

Z zasadą fakultatywności posiadania przez podmioty niepubliczne adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE koresponduje treść art. 39 § 2 k.p.a., który stanowi, że w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Podkreślenia wymaga w kontekście przepisów o doręczeniach, że jest to jedyny przepis, który odnosi się do PUH. Nie zdecydowano się w związku z tym na uregulowanie w Kodeksie tak istotnych kwestii dotyczących PUH jak np. dowody doręczenia pism, postępowanie operatora wyznaczonego w przypadku niemożności doręczenia przesyłki w postaci pozostawienia adresatowi zawiadomienia o tym fakcie czy fikcji prawnej doręczenia.

Na tle powyższego wypada odnotować, że problematyka dotycząca dowodów doręczenia uregulowana została w § 6 r.p.u.h. Dowód doręczenia pisma nadanego przez organ administracji publicznej po jego wcześniejszej konwersji przyjmować będzie każdorazowo postać dokumentu elektronicznego w postaci pliku XML (*Extensible Markup Language*), wytwarzanego automatycznie w systemie operatora wyznaczonego. Zgodnie z § 6 ust. 2 r.p.u.h. zawierać on będzie w szczególności informacje o: 1) dacie doręczenia, zawiadomienia o próbie doręczenia albo odmowy przyjęcia przesyłki rejestrowanej; 2) danych adresata przesyłki rejestrowanej, a w przypadku gdy przesyłka rejestrowana została odebrana przez inną uprawnioną osobę, również danych tej osoby obejmujących jej imię, nazwisko oraz określenie jej związku z adresatem (zob. też § 6 ust. 3 Regulaminu).

Zasadnicze wątpliwości budzi uregulowanie w § 7 r.p.u.h. postępowania operatora wyznaczonego w przypadku niemożności doręczenia korespondencji adre-

¹⁵ 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. 42.

¹⁶ Szerzej M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja...*, s. 266–267.

satowi lub innej osobie upoważnionej w związku z jego nieobecnością¹⁷. Wynikają one przede wszystkim z faktu, że przepisy o doręczeniach mają charakter norm *iuris cogentis* o gwarancyjnym charakterze i jako takie, jak się wydaje, nie powinny stanowić przedmiotu regulacji rozporządzenia. Akt prawny tego typu z uwagi na swój wykonawczy (ew. doprecyzowujący) charakter nie daje pewności i stabilności uregulowanych w nim zagadnień. Rozporządzenie ma przede wszystkim stanowić konkretyzację norm ustawowych, a także zapewnić realizację ustawy upoważniającej¹⁸.

W przypadku stwierdzenia nieobecności adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata umieszcza się zawiadomienie o podjętej próbie doręczenia przesyłki rejestrowanej w ramach PUH oraz o możliwości jej odbioru we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie 7 dni od dnia pozostawienia zawiadomienia (§ 7 ust. 1 r.p.u.h.). Z kolei w sytuacji niezgłoszenia się adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w terminie określonym zgodnie z ust. 1, operator wyznaczony przekazuje powtórne zawiadomienie o możliwości jej odbioru w terminie 14 dni, licząc od dnia następującego po dniu pozostawienia pierwszego zawiadomienia (§ 7 ust. 2 r.p.u.h.). Przedstawiona regulacja zbliżona jest do postanowień art. 44 § 2 i 3 k.p.a. Istotna różnica sprowadza się jednak do tego, że w § 7, na co już zwrócono uwagę, nie uregulowano kwestii związanej z przyjęciem fikcji prawnej doręczenia korespondencji przy wykorzystaniu PUH. Jest to poważna luka, przepisy zaś k.p.a., jak i u.d.e. oraz r.p.u.h. nie pozwalają udzielić jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie. Rodzi się zatem pytanie o wzajemne relacje pomiędzy tymi aktami prawnymi.

Fikcja prawna doręczenia (domniemanie doręczenia), najogólniej rzecz ujmując, polega na przyjęciu, że pismo zostało doręczone do adresata, mimo że faktycznie adresat go nie odebrał. Stąd też ten sposób doręczenia określić można mianem doręczenia zastępczego bądź subsydiarnego. W przypadku art. 44 k.p.a. przyjęcie owego domniemania jest możliwe po kumulatywnym spełnieniu przesłanek wymienionych w tym przepisie, tj. niemożności przyjęcia doręczenia w sposób określony w art. 42 i 43 k.p.a., pozostawienie pisma na przechowywanie na okres 14 dni w placówce pocztowej lub urzędzie gminy, umieszczenie zawiadomienia z art. 44

¹⁷ W literaturze wątpliwości te zasygnalizowała również A. Skóra, *Komentarz do art. 50, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, s. 337.

¹⁸ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, LEX/el. 2010, rozdział IV.3. wraz z podaną tam literaturą i orzecznictwem.

§ 2 k.p.a., a w dalszej konsekwencji umieszczenie powtórnego zawiadomienia¹⁹. Taki pogląd ugruntował się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu: w jednym z wyroków przyjęto, że „warunkiem przyjęcia przez organ fikcji doręczenia pisma jego adresatowi (art. 44 § 4 k.p.a.) jest dysponowanie przez organ niebudzącymi wątpliwości dowodami potwierdzającymi, że spełnione zostały wszystkie przesłanki określone w art. 44 k.p.a. Musi istnieć pewność co do tego, że nastąpiło prawidłowe zawiadomienie adresata o pozostawieniu przesyłki w oddawczym urzędzie pocztowym przez określony czas. Adresat musi być zawiadomiony zarówno o pozostawieniu pisma, jak i miejscu, gdzie może je odebrać i o terminie odbioru, a zwrotne potwierdzenie odbioru musi być wypełnione czytelnie wraz z podpisem listonosza”²⁰.

Na tle powyższego nie jest wiadome, czy w sposób analogiczny powyższe zapamiętanie można odnosić do doręczania pism przy wykorzystaniu PUH, a zwłaszcza postanowień § 7 ust. 1 i 2 r.p.u.h. Należy bowiem zwrócić uwagę, że rozporządzenie nie reguluje daty doręczenia na wzór art. 44 § 4 k.p.a. Przepis ten określa, że doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w art. 44 § 1 k.p.a., a pismo pozostawia się w aktach sprawy. Rozporządzenie wskazuje jedynie, że przesyłka listowa rejestrowana nieodebrana w terminie, o którym mowa w ust. 2, jest zwracana do nadawcy (§ 7 ust. 3 r.p.u.h.; zob. też § 17 ust. 5 Regulaminu).

De lege lata, taki sposób uregulowania przedmiotowego zagadnienia, a zwłaszcza pominięcie przez twórcę rozporządzenia kwestii ustalenia daty doręczenia przesyłki przy wykorzystaniu PUH²¹, zasługuje na zdecydowanie krytyczną ocenę. Nie wiadomo bowiem, na podstawie jakich przepisów organy administracji publicznej mają przyjmować datę doręczenia pism w toku postępowania administracyjnego. Nie jest też jasne, czy taka była intencja ustawodawcy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w przypadku, gdy doręczenie w sposób określony w art. 39 § 2 pkt 1 k.p.a. nie jest możliwe, to zastosowanie znajdzie przepis art. 39 § 3 k.p.a.²² Zgodnie z jego treścią w takim przypadku organ administracji publicznej doręcza pisma 1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 pr. poczt. (przesyłką pocztową przyjętą za pokwitowaniem przyjęcia

¹⁹ Tak np. P. Wajda, *Komentarz do art. 44*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legalis 2023.

²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 23 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 206/21, LEX nr 3174658. Zob. też wyrok NSA z 20 stycznia 2020 r., II OSK 2936/19, LEX nr 3010554.

²¹ Nie reguluje tego także wspomniany wcześniej § 6 r.p.u.h.

²² P. Wajda, *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...* Autor ten stwierdza wprost, że kolejność doręczeń z art. 39 k.p.a. jest następująca: doręczenie elektroniczne z art. 39 § 1 k.p.a., w przypadku gdyby doręczenie takie nie było jednak możliwe, to wtedy zastosowanie znajdzie doręczenie hybrydowe z art. 39 § 2 k.p.a., w przypadku zaś gdyby i takie doręczenie było niemożliwe, zastosowanie znajdzie doręczenie tradycyjne (na papierze) z art. 39 § 3 k.p.a.

i doręczaną za pokwitowaniem odbioru), albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Stanowisko takie jest do zaakceptowania i może być traktowane jako propozycja rozwiązania istotnej luki w tym zakresie. Wydaje się jednak, że przyjęcie poglądu, iż w przypadku niepowodzenia pierwszego ze sposobów doręczenia zachodzi konieczność wykorzystania kolejnego, stoi w sprzeczności chociażby z art. 12 k.p.a. Rodzi się bowiem zagrożenie niczym nieuzasadnionym przedłużaniem toczącego się postępowania administracyjnego.

W tym kontekście należy stanąć na stanowisku, że dopuszczając możliwość doręczania pism przy wykorzystaniu PUH w postępowaniu administracyjnym, ale też w innych procedurach, ustawodawca powinien dążyć do uregulowania podniesionych zagadnień, jeśli nie kompleksowo, to możliwie jak najbardziej szczegółowo, jednocześnie jasno i precyzyjnie określając wzajemnie relacje aktu procesowego z ustawą o doręczeniach elektronicznych.

3. Wnioski końcowe

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na postawienie kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, raz jeszcze należy negatywnie ocenić uregulowanie niektórych kwestii związanych z doręczaniem korespondencji przy wykorzystaniu PUH w rozporządzeniu wykonawczym. Tego typu zabieg ustawodawcy stoi w sprzeczności z ogólnymi założeniami przepisów o doręczeniach, które mają charakter gwarancyjny. Tym samym postulować należy włączenie, jeśli nie wszystkich, to wybranych przepisów r.p.u.h. do ustawy o doręczeniach elektronicznych, a zwłaszcza § 7.

Po drugie, istotne wątpliwości interpretacyjne w praktyce może budzić lapidarność regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w części dotyczącej wykorzystywania PUH do doręczania przez organy administracji publicznej pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wątpliwości te są potęgowane przede wszystkim przez brak uregulowania tak istotnych zagadnień jak np. fikcja prawna doręczenia, co rodzi wreszcie pytanie o wzajemne relacje między wyżej wskazanymi ustawami. Nie można oprzeć się wrażeniu, że mamy tutaj do czynienia z istotną luką, która powinna zostać przez ustawodawcę wyeliminowana, co potraktować można jako wniosek *de lege ferenda*.

Jednocześnie trudno jest w związku z tym zaakceptować stanowisko, że wobec braku możliwości doręczenia pism przy wykorzystaniu PUH organ powinien skorzystać ze sposobów określonych w art. 39 § 3 k.p.a. Jak bowiem wskazano, tego typu działanie może w istotny sposób wpłynąć na efektywność i szybkość toczącego się postępowania administracyjnego. Wydaje się, że tego typu interpretacja stoi w sprzeczności z *ratio* przepisów o doręczeniach, jak i samym charakterem publicznej usługi hybrydowej.

Literatura

- Korzeniowska-Polak A., *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, nr 3.
- Kościuk D.J., *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8.
- Kwiatek B., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, t. 1, LEX/el. 2020.
- System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021.
- Sawczyn W., Szuma J., *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Wrocław 2014.
- Skóra A., Kardasz P., Szelągowska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. A. Bochetyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2020.
- Skóra A., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023.
- Skóra A., *Komentarz do art. 50*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, LEX/el. 2010.
- Syp S., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Prawo pocztowe. Komentarz*, red. T. Skoczny, Legis 2018.
- Wajda P., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legis 2023.
- Wajda P., *Komentarz do art. 44*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legis 2023.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8.

Źródła internetowe

- Minimalne wymagania techniczne dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/minimalne-wymagania-techniczne-dla-wydrukow-dokumentow-elektronicznych-realizowanych-w-zakresie-publicznej-uslugi-hybrydowej.html>.
- Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_v.2.0.pdf.