

Dr Dominik J. Kościuk

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-2695-8212

e-mail: d.kosciuk@uwb.edu.pl

Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych

Implementation of the principle of official deliveries in administrative proceedings after the entry into force of the Act on electronic deliveries

Streszczenie

W październiku 2021 r. wejdzie w życie ustawa o doręczeniach elektronicznych. Zmieni ona sposób realizacji tzw. zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach przed organami administracji publicznej. Wprowadzona zostanie generalna zasada równoważności pism służących załatwianiu spraw bez względu na to, czy zostały sporządzone i utrwalone w postaci elektronicznej, czy też na papierze. Zacznie też obowiązywać zasada (o ile zostaną spełnione warunki określone w prawie) priorytetu doręczeń w drodze elektronicznej. Niniejszy artykuł przypomina, jak obecnie jest rozumiana zasada oficjalności doręczeń, a następnie opisuje (wdrożone nowymi przepisami) zmiany w sposobie doręczeń i ich skutki dla innych instytucji procesowych w postępowaniu administracyjnym.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, doręczenie elektroniczne, pismo procesowe

JEL: K24, K40, K41

Abstract

In October 2021 the act on electronic delivery will come into force. This will change the way of implementing the so-called rule of official form of service in proceedings before public administration authorities. A general principle of the equivalence of letters used to settle cases will be introduced, regardless of whether they have been prepared and recorded in electronic form or on paper. What more, the principle of priority for electronic deliveries will be introduced. This article recalls how the principle of official service is currently understood, and then it describes the changes (implemented by new regulations) in the method of service and their consequences for other procedural institutions in administrative proceedings.

Keywords: administrative proceedings, electronic delivery, procedural document

Wprowadzenie

W październiku 2021 r. wejdzie w życie ta część ustawy o doręczeniach elektronicznych, dalej jako u.d.e.¹, która zrewolucjonizuje sposób realizacji tzw. zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach przed organami administracji publicznej. Jest to zmiana istotna w sytuacji, gdy znaczenie ma szybkość załatwiania spraw przed organami administracji, a prawidłowość prowadzonego postępowania może zaważyć na realizowanej inwestycji, przyznaniu lub odebraniu uprawnienia albo też decydować o nałożeniu określonego obowiązku. Nowa ustawa doprowadzi do szeregu zmian

w ustawie z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego², dalej jako k.p.a. Wprowadzona zostanie generalna zasada równoważności pism służących załatwianiu spraw bez względu na to, czy zostały sporządzone i utrwalone w postaci elektronicznej, czy też na papierze. Skonkretyzowano przepisy dotyczące komunikacji z organami administracji publicznej z wykorzystaniem usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Stworzono także — jak twierdzi projektodawca — „podstawy dla automatycznego załatwiania spraw, dzięki wykorzystaniu nowych narzędzi wprowadzonych do stosowania rozporządzeniem 910/2014, czyli środków identyfikacji elek-

tronicznej zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa i kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu”³. Tym samym nowa regulacja prawna będzie z założenia (oprócz wpływu na bieg terminów, wejście do obrotu prawnego, związania organu, niewątpliwie dużego znaczenia we wszystkich postępowaniach administracyjnych) miała szczególne znaczenie dla jednostek prowadzących działalność gospodarczą, w których przypadku od skutecznego doręczenia może zależeć, czy i jak szybko dana inwestycja (uzależniona od decyzji administracyjnej) będzie realizowana. Wprowadzone przepisy będą, przykładowo, istotne dla spraw z zakresu: nieruchomości i ich przekształceń, zabudowy, reklam, zarządzania drogami, gruntami, wyłączeniem z produkcji, ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami, itp. Warto zatem choćby zasygnalizować, jakie zmiany wprowadzi prawodawca w tej jakże istotnej instytucji procesowej. Aby uczynić to w sposób rzetelny, należy przypomnieć jak zasada oficjalności doręczeń rozumiana jest obecnie, a następnie wskazać na wdrożone nowymi przepisami zmiany w sposobie doręczeń i ich skutki dla konkretnych (w tym opracowaniu jedynie przykładowych) instytucji procesowych postępowania administracyjnego. Już pobieżna analiza u.d.e. pozwala na wykazanie, że zmiany warunków doręczania pism będą miały wpływ nie tylko na samą formę doręczenia. Nowelizacja obejmie bowiem (wybraną przykładowo na potrzeby niniejszego opracowania) problematykę: obowiązku zawiadomiania organu o zmianie adresu; miejsca doręczeń osobom fizycznym czy też sposobu doręczania decyzji i postanowień.

Zasada oficjalności doręczeń

Zgodnie z treścią aktualnie obowiązującego art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe⁴, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Wynika z tego, że obowiązek dokonywania wszelkich doręczeń z urzędu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne (a nie na stronie postępowania). Wymóg ten nazywany jest „zasadą oficjalności doręczeń” i znajduje zastosowanie w każdym postępowaniu administracyjnym.

Jak wskazywał J. Borkowski, zasada ta zapewnia organowi administracyjnemu wpływ na sam tok postępowania, jak też służy zrównaniu pozycji prawnej podmiotów uczestniczących w postępowaniu, albowiem dzięki temu „strony i inni uczestnicy postępowania ani nie muszą składać osobnych wniosków lub żądań co do doręczania im pism, ani nie muszą dowiadywać się w siedzibie organu, czy jest jakieś pismo do odebrania w ich sprawie” (Borkowski, 2011, s. 241).

Potwierdzenie powyższego znajdujemy w opiniach G. Łaszczycy, który pisząc, iż „dokonanie doręczenia zawsze spoczywa na organie administracyjnym prowadzącym postępowanie w sprawie” i to „organ, a nie inne podmioty obciąża zatem wadliwość w dokonaniu doręczenia lub w ogóle brak wykonania takiej czynności” twierdził jednocześnie, że nie ma znaczenia, w jakiej formie i za czym pośrednictwem

do doręczenia dochodzi. Autor ten jednocześnie precyzuje, iż „kodeks nie ogranicza organu administracyjnego w wyborze podmiotu doręczającego” i dlatego też „posłużenie się przez organ prowadzący postępowanie innym niż zwykle podmiotem doręczającym nie stanowi wadliwości postępowania i uzasadnione może być zarówno upływającym terminem załatwienia sprawy, zbliżającym się terminem przedawnienia możliwości nałożenia obowiązku, czy chociażby taniością takiego doręczenia” (Łaszczycza, 2010, art. 39).

Podobnie pisze A. Gołęba, której zdaniem „normy regulujące instytucję doręczenia mają przede wszystkim charakter gwarancyjny”, zaś ich celem jest „zapewnienie ochrony jednostce przed nadużyciami ze strony organów administracji” i dlatego też powstałe nieprawidłowości doręczeń „powinny obciążać organy administracji publicznej i nie powinny być interpretowane na szkodę jednostki”. Autorka podkreśla, iż normy prawa regulujące problematykę doręczeń „urzeczywistniają zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu oraz gwarantują realizację zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej” (Gołęba, 2019, art. 39).

Wskazuje się też, że zasada ta ma nierozzerwalny związek z obowiązkami informacyjnymi organu. Jak pisze A. Wróbel, „organ administracji publicznej jest obowiązany doręczać stronom i uczestnikom postępowania także te pisma sporządzone przez organ lub wniesione do organu przez strony i uczestników postępowania, z którymi strona powinna być zaznajomiona ze względu na to, że dotyczą jej praw i obowiązków o charakterze zarówno materialnym, jak i proceduralnym” (Wróbel, 2020, art. 39).

Podsumowaniem powyższych twierdzeń, zwiąującym zasadę oficjalności doręczeń z koncepcją czynnego udziału stron w postępowaniu w powiązaniu z obowiązkiem informacyjnym organu jest konstatacja Sądu Najwyższego zawarta w postanowieniu sygn. akt III ARN 54/94. Sąd ów poucza, że „nieprawidłowe, czyli niezgodne z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego doręczenie pisma (które jest istotną czynnością postępowania) należy uznać za naruszenie zasady oficjalności doręczeń pisma (które powinno być doręczone z urzędu), mogące spowodować pozbawienie strony możliwości obrony swych praw”⁵.

Tak rozumiana zasada oficjalności doręczeń nie ulegnie zmianie na skutek nowelizacji. Nadal to organ administracji będzie odpowiedzialny za skuteczne i prawidłowe doręczenia i żaden ze zmienionych przepisów nie wskazuje, aby miało być inaczej. Zmienione natomiast zostaną reguły prawidłowej realizacji tej zasady.

Zmiana priorytetu sposobu doręczenia

Po wejściu w życie u.d.e., art. 39 § 1 k.p.a. uzyska następujące brzmienie: „Organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwany dalej adresem do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu”. W odróżnieniu od dotychczasowej treści tego przepisu,

zgodnie z którą: „organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy”, priorytetem stanie się doręczenie w drodze elektronicznej, a nie jak jest obecnie, w sposób „tradycyjny” (przez pocztę, pracowników, inne upoważnione osoby bądź organy).

Dopiero w razie braku możliwości doręczenia on-line ustawodawca przewidział (w „nowym” art. 39 § 2 k.p.a.) albo doręczenie pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.d.e., albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, albo też — w przypadku braku możliwości doręczenia w powyższy sposób — za pomocą przesyłki rejestrowanej⁶.

Widać zatem, że prawodawca związał organ, aby ten przede wszystkim podjął próbę doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych uczestnika postępowania (oczywiście po zaistnieniu warunków technicznych określonych w u.d.e.), zaś wadą doręczenia będzie pominięcie formy elektronicznej (mimo znajomości adresu elektronicznego, o którym mowa w u.d.e.) i wysyłka w sposób tradycyjny. Warto przy tym wskazać, iż adres do doręczeń elektronicznych (zgodnie z art. 2 pkt 1 u.d.e.) to adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18.07.2002 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, umożliwiającą jednoznaczną identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług. Z art. 2 ust 1 ustawy o informatyzacji odczytujemy zaś, że adres elektroniczny to oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej.

W moim przekonaniu nie sposób mówić o wadzie istotnej doręczenia wtedy, gdy mimo zaniechania doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych dojdzie jednak do doręczenia (w jakiegokolwiek formie, choćby tradycyjnej), a adresat zapozna się z treścią pisma. Niewątpliwie spełniony zostanie warunek określony zasadą informowania.

Nie powinno to budzić sporów z dwóch względów. Po pierwsze, na takie rozumienie pozwala wykładnia literalna, zaś w orzecznictwie sądowym widoczny jest prymat tej wykładni. Sądy administracyjne najczęściej stoją na stanowisku, że (jak np. wskazuje NSA) „jedną z podstawowych zasad odczytywania znaczenia przepisów prawnych jest danie pierwszeństwa wykładni literalnej. Poszukiwania intencji prawodawcy tworzącego daną normę, przy użyciu wykładni celowościowej czy funkcjonalnej, jest zaś dopuszczalne i konieczne w sytuacji, gdy sformułowanie badanego przepisu nie jest czytelne, nie jest jednoznaczne, dopuszcza różne sposoby jego rozumienia lub też, jeżeli literalne rozumienie przepisu pozostawałoby w sprzeczności z celami, jakie ma realizować dany akt prawny”⁷. Po drugie zaś, taki jest cel prawodawcy, wyrażony w uzasadnieniu do projektu u.d.e., w którym wyraźnie stwierdzono, iż: „Niebagatelne znaczenie dla osób fi-

zycznych i przedsiębiorców będzie miało też to, że w miejsce konieczności logowania się do systemu podmiotu publicznego w celu odebrania korespondencji otrzymają możliwość dostępu do niej z wykorzystaniem swojego adresu do doręczeń elektronicznych. Dlatego też jako zasadę ustaloną w ramach zmienionego art. 39 przyjęto, że organ doręcza pisma w postaci elektronicznej na adres do doręczeń elektronicznych. W jednej wyjątkowej sytuacji, a mianowicie kiedy adresat korespondencji przebywa w siedzibie organu nadawcy, dopuszczalne jest doręczenie nie na adres do doręczeń elektronicznych, tylko do rąk własnych”⁸. Należy przy tym zauważyć, że — jak pisał E. Smoktunowicz — ustalanie znaczenia przepisu prawa nie może się ograniczyć do badania tylko formy, lecz musi uwzględniać także, a może nawet przede wszystkim, jego sens, tzn. cel lub cele, które dana regulacja prawna ma realizować (Smoktunowicz, 1994, s. 32).

Wyjątek od pierwszeństwa doręczania pism na adres elektroniczny będzie dotyczyć decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny. W takich sprawach organ administracji będzie mógł pominąć priorytet doręczenia elektronicznego, a wysłać przesyłkę rejestrowaną bądź doręczać z pomocą swych pracowników albo innych upoważnionych osób lub organów⁹.

Choć planowana regulacja wskazuje, że ustawodawca dąży do pełnej elektronizacji postępowań administracyjnych, to nie sposób przyjąć, aby wskazane wyżej wyjątki wpisywały się w tę koncepcję. W moim przekonaniu nie ma racjonalnych argumentów za pomijaniem doręczeń na adres elektroniczny ze względu na rodzaj prowadzonego postępowania. Wymienione przez prawodawcę sprawy sprawiają wrażenie wybranych ze względu na konieczność ich szybkiej realizacji (rygor natychmiastowej wykonalności, ważny interes publiczny, państwa, itp.) w powiązaniu z obawą, iż strona takiego postępowania może unikać doręczenia (np. zmieniając adres elektroniczny bądź podając do bazy adres nieprawidłowy albo nieistniejący). Wystarczyłoby jednak, aby każda osoba (i jednostka organizacyjna) miała przypisany z mocy prawa (tak jak PESEL, NIP czy REGON) adres elektroniczny do doręczeń urzędowych (uprzednio należałoby stworzyć niezbędną infrastrukturę publicznej poczty elektronicznej) i wskazywanie wyjątków byłoby niepotrzebne.

Doręczenia elektroniczne dziś

Obecnie obowiązujące zasady doręczeń drogą elektroniczną sprowadzają się do kilku elementów.

Po pierwsze, z art. 39¹ § 1 k.p.a. wywodzimy, że doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę

podawczą organu administracji publicznej; wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie; wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

Nie budzi przy tym wątpliwości, iż organ administracji związany jest wnioskiem o doręczanie pism w sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Kotulska, 2015, s. 80).

Porządkowo warto przypomnieć, że w literaturze przyjmuje się szeroką wykładnię wyrażenia „pismo”, a powtarzając za J. Wegner, mogą to być np.: wezwania, decyzje, postanowienia, dowody (np. dokumentacja przesłana przez biegłych), uwierzytelnione odpisy, kopie akt sprawy, korespondencja do innych niż strony podmiotów postępowania (np. wezwania świadków, zawiadomienia o wyznaczeniu osoby biegłego), akta wysyłane do innego organu wykonującego czynności w ramach pomocy prawnej, korespondencja do innych organów (np. w trybie art. 106 k.p.a.), przesyłki do innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu, np. zawiadomienie organizacji społecznej, prokuratora, rzecznika praw obywatelskich, itp. (Wegner, 2019, art. 39). Jednocześnie, zgodnie z przepisami ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne „elektroniczna skrzynka podawcza” to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego¹⁰. Z kolei „środek komunikacji elektronicznej” to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna¹¹.

Po drugie, art. 39² k.p.a. określa, że jeśli stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny, obowiązany do udostępnienia i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej, doręczeń dokonuje się na tę skrzynkę.

Po trzecie, z treści art. 39³ k.p.a. wynika, że w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym (jak też podpisem zaufanym, podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną), doręczenie może polegać na wysyłce wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść pisma. Takie rozwiązanie jest przewidziane, gdy strona lub inny uczestnik postępowania nie spełnił żadnego z trzech wyżej wymienionych warunków.

Doręczenia elektroniczne po zmianach

Jak już wyżej wspomniano, zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 39¹ § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że dorę-

czenie następuje w siedzibie organu. W przypadku zaś braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39¹ § 1 k.p.a.).

Jednocześnie z art. 4 u.d.e. wywodzimy, że podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych. Natomiast w przypadku gdy adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, doręczenie korespondencji następuje na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję.

Powyższe oznacza, że pisma (z zasady) doręczane będą na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych tworzonej, utrzymywanej i rozwijanej — zgodnie z art. 25 u.d.e. — przez ministra właściwego ds. informatyzacji, a w przypadku pełnomocnika — na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu albo adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Warto przy tym zauważyć, iż zasady funkcjonowania bazy adresów elektronicznych (o której mowa wyżej) zostały uregulowane w rozdz. 3 u.d.e. Z przepisów tam zawartych można wywieść, że: baza będzie prowadzona przez ministra właściwego ds. informatyzacji; z adresem elektronicznym danego podmiotu (osoby fizycznej, prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej) powiązane będą inne dane (np. adres korespondencyjny, adres siedziby, dane osobowe, REGON, NIP, KRS, PESEL, data wpisania i wykreślenia adresu itp.); niektóre dane w bazie będą aktualizowane automatycznie (np. dotyczące śmierci osoby, zmianie administratora skrzynki doręczeń); w bazie będzie mógł być z zasady wpisany jedynie jeden adres do doręczeń elektronicznych przyporządkowany do jednego podmiotu (wyjątki tylko za zgodą ministra, gdy będą uzasadnione strukturą organizacyjną podmiotu publicznego); wpis do bazy stanowi czynność materialno-prawną i wywołuje skutki z dniem jego dokonania; powstaje domniemanie prawdziwości danych wpisanych do bazy; wpis dotyczący adresu elektronicznego osoby fizycznej dokonywany jest na okres 3 lat (a bezterminowo w przypadku pozostałych podmiotów), przy czym na skutek odpowiedniego oświadczenia woli będzie można przedłużyć wpis na kolejne 3 lata; wykreślenie adresu do doręczeń elektronicznych następuje w drodze decyzji ministra albo czynności materialno-technicznej (w zależności od wymienionych w ustawie okoliczności).

Nowa regulacja w art. 39¹ k.p.a. spowoduje, iż bezprzedmiotowa stanie się odrębna reguła z art. 39² k.p.a., określa-

jąca, że w przypadku podmiotu publicznego, obowiązane do udostępnienia i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej, doręczeń dokonuje się na tę skrzynkę, toteż przepis ten słusznie zostanie uchylony.

Co przy tym istotne, wejdzie w życie art. 39⁴ k.p.a., zgodnie z którym w przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 u.d.e. Z tego zaś przepisu wywodzimy, że to „chwila” (nie zaś jak dotychczas „data”) wpłynięcia lub odebrania korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych — w zależności czy adresatem jest podmiot publiczny czy niepubliczny — będzie uznawana za okoliczność skutecznego doręczenia. Jeśli korespondencja będzie przekazywana na adres podmiotu niepublicznego, chwilą doręczenia jest okoliczność „odebrania” korespondencji. Gdyby doręczano korespondencję podmiotowi publicznemu, chwilą doręczenia będzie okoliczność „wpłynięcia” korespondencji na adres do doręczeń. Jeżeli zaś adresat niepubliczny nie odbierze korespondencji przed upływem 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie tych 14 dni. Tym samym, poza użyciem niespotykanego w języku prawnym wyrażenia „chwila”, znaczenie tego przepisu jest stosunkowo jasne. W moim przekonaniu to dzień, w którym korespondencja wpłynęła (przy podmiocie publicznym) lub została odebrana (przy podmiocie niepublicznym) będzie zawierał wyżej wskazaną „chwilę” i to od tego dnia będzie można mówić o konsekwencjach doręczenia.

Wątpliwość może budzić natomiast, czy zdefiniowanie w art. 41 ust. 3 u.d.e. wyrażenia „wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych”, jako „zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu”, znajduje zastosowanie do doręczeń pism w postępowaniach administracyjnych. Powodem niejasności jest — po pierwsze — fakt, że w znowelizowanym k.p.a. zrezygnowano z pojęcia „dokument elektroniczny” na rzecz „pisma” (w art. 14 k.p.a. wyraźnie wskazano, iż „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej”). Po drugie zaś, że nie zdefiniowano, czym są te „warunki techniczne umożliwiające odebranie pisma”.

Nieco wyjaśnić uzyskujemy z treści opublikowanego uzasadnienia do projektu u.d.e., gdzie projektodawca stwierdził, że „przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na jego adres (to znaczy zaistniały warunki techniczne umożliwiające adresatowi odebranie doręczanego dokumentu), co w szczególności oznacza, że może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu”¹², a zatem w praktyce dokument został załączony, da się odczytać i zawiera wszystkie przewidziane prawem elementy.

Powyższe może wskazywać na fakt, iż „tworzący” projekt był jedynie niezbyt dokładny co do stosowanych w u.d.e. wyrażań, a „pismo” (w rozumieniu „nowego” art. 14 k.p.a.)

zrównane jest znaczeniowo (słusznie zresztą) z „dokumentem elektronicznym”, o którym mowa w u.d.e. Być może też nie jest to wcale niekonsekwencja prawodawcy, a zabieg celowy, albowiem dokumentem elektronicznym mogą być dane w postaci nagrania dźwiękowego, nagrania wideo, bazy danych, grafiki (o ile stanowią odrębną całość znaczeniową, jako zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych), a niektóre pisma w toku postępowania administracyjnego (projekty, mapy, załączniki graficzne) takiej formy danych wymagają.

Ponadto zaś, choć logiczną konstatacją jest, że skoro adresat dysponuje doręczonym mu pismem i może się z nim zapoznać, to znaczy, że faktycznie zaistniały warunki techniczne umożliwiające jego odebranie, to jednak nie sposób z tego wywieść, czy zdaniem ustawodawcy już sam wpływ pisma na adres do doręczeń elektronicznych powoduje powstanie warunków technicznych do jego odebrania, czy też niezbędne są ku temu rzeczywiste warunki technologiczne. Może się przecież zdarzyć, że awaria sieci energetycznej pozbawi adresata dostępu do sprzętu komputerowego, a co za tym idzie, do poczty elektronicznej. Odpowiedź na to pytanie może dać dopiero praktyka organów administracji i podejmowane na jej skutek orzecznictwo sądownoadministracyjne.

Konsekwencje dla przykładowych instytucji procesowych

Priorytet w doręczaniu pism na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych będzie miał konsekwencje dla innych instytucji procesowych w postępowaniu administracyjnym. Warto zatem — przykładowo (albowiem format niniejszego opracowania nie pozwala na analizę wszystkich konsekwencji procesowych) — zwrócić uwagę na kilka z nich.

Ujednoliceniu i sprecyzowaniu ulegnie przepis dotyczący obowiązku zawiadamiania organu o zmianie adresu. Do czasu wejścia w życie u.d.e. w toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego, a w razie zaniedbania tego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowy adres ma skutek prawny (zob. art. 41 k.p.a.). Powyższe oznacza, iż aktualnie istnieje obowiązek (stron oraz ich przedstawiciele i pełnomocników) powiadamiania organu o zmianie adresu zamieszkania i (niekiedy) elektronicznego. Co jednak istotne, obowiązek ten dotyczy tylko okoliczności, gdy do modyfikacji adresu dochodzi w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego (konkretnej sprawy), nie jest to zaś wymóg generalny. W moim przekonaniu wdrożone modyfikacje nie w tym przedmiocie nie zmieniają, a obowiązek ten nadal będzie dotyczył jedynie postępowania zawisłego. Zupełnie odrębną zaś kwestią (niebędącą przedmiotem niniejszego opracowania) jest problematyka obowiązku organu zawiadamiania adresatów o wyżej wskazanym obowiązku.

Nowelizacja k.p.a. związana z wdrożeniem u.d.e. doprowadzi do tego, iż w art. 41 w § 1 k.p.a. po wyrazach „swojego adresu” skreślony zostanie przecinek oraz wyrażenie „w tym adresu elektronicznego”. Przekonstruowanie art. 41 k.p.a. będzie jedynie pozornie nieznaczące, albowiem w połączeniu z nowelizacją wyżej cytowanego art. 39¹ k.p.a. może zupełnie zmienić sens obowiązku zawiadomiania organu o zmianie adresu elektronicznego. Skoro bowiem adres elektroniczny będzie figurował w dostępnej dla organu bazie, a zmiana tego adresu będzie wymagała czynności (czasem decyzji) ministra ds. informatyzacji, to nie sposób racjonalnie wyjaśnić, w jakim celu strona miałaby powiadamiać organ o zmianie adresu (o której to zmianie organ już by wiedział ze wspomnianej bazy).

Zmiana obejmie również art. 42 § 1 k.p.a., określający miejsca doręczeń osobom fizycznym. Obecnie pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy, jednakże mogą być doręczane również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, a w razie niemożności doręczenia pisma w sposób wyżej wskazany (a także w razie koniecznej potrzeby) pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie.

Po wejściu w życie u.d.e. przepis ten otrzyma brzmienie: „pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych”. Widać zatem, że do dotychczasowych miejsc doręczeń (tj. w mieszkaniu lub miejscu pracy) dodano możliwość wysyłki „na adres elektroniczny”. Co przy tym może budzić kontrowersje, to sposób gramatycznego sformułowania przepisu, w którym dopiero po spójniku alternatywy rozłącznej „albo” umieszczono wyrażenie „adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych”. Może to bowiem mylnie sugerować, iż priorytetowo organ administracji musi potraktować doręczenie na adres mieszkania bądź miejsca pracy adresata, podczas gdy ze zaktualizowanego art. 39 k.p.a. wynika, iż pierwszeństwo przyznano doręczeniu pisma na adres do doręczeń elektronicznych, a dopiero w przypadku braku takiej możliwości — w inny sposób (przez operatora wyznaczonego, pracowników i inne osoby). Inne rozumienie tego przepisu niweczyłoby — jak się wydaje — zamił prawodawcy chcącego doprowadzić do pełnej elektronizacji postępowań administracyjnych. Dlatego też warto byłoby przemyśleć następujące brzmienie art. 42 k.p.a.: „pisma doręcza się osobom fizycznym na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych albo w ich mieszkaniu lub miejscu pracy”.

Nie wolno też zapomnieć, iż wyżej wskazana reguła dotyczy sytuacji, gdy adresatem pisma jest osoba fizyczna, a nie jednostka organizacyjna. Jak słusznie zauważa się w doktrynie (podnoszącej problem doręczania osobie fizycznej upoważnionej do odbioru korespondencji), przepis ten nie ma zastosowania, jeżeli jako adresat została wskazana osoba fizyczna pełniąca funkcję w jednostce organizacyjnej i sprawa dotyczy tej jednostki organizacyjnej, ponieważ wówczas w istocie rzeczą adresatem jest ta jednostka organizacyjna.

„W takim przypadku pismo powinno być doręczone w sposób określony w art. 45, tj. do rąk osoby uprawnionej w danej jednostce organizacyjnej do odbioru pism” (Przybysz, 2021, art. 42).

Inaczej jest, gdy osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą w takiej formie, która nie daje tej działalności przymiotu jednostki organizacyjnej. W takiej okoliczności — jak wskazuje się w orzecznictwie — „to osobie tej należy doręczać pisma na zasadach dotyczących osób fizycznych, a nie w trybie unormowanym w art. 45 k.p.a.”¹³. Tym samym w sytuacji, gdy adresatem pisma będzie osoba fizyczna i osoba prowadząca indywidualną działalność gospodarczą, priorytetem winno być (o ile zostaną spełnione warunki techniczne określone w u.d.e. i przepisach odrębnych) doręczenie na adres elektroniczny.

Warto również zauważyć, iż opisywana nowelizacja doprowadzi do ujednoczenia i sprecyzowania art. 109 k.p.a., dotyczącego sposobu zawiadomienia strony o treści decyzji administracyjnej. Obecnie, jak stanowi wyżej wskazany przepis, decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a. (tj. gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi na przeszkodzie) może być stronom ogłoszona ustnie. W doktrynie podkreśla się znaczenie tego przepisu dla zasady oficjalności. Jak pisze R. Kędziora, „z zasady oficjalności doręczeń wynika, iż doniosły prawnie jest sam fakt doręczenia decyzji w sposób przewidziany w art. 39–49 k.p.a., bo z nim są związane materialne i procesowe skutki prawne”. Oczywiście jest, jak wskazuje ten autor, że „był prawny decyzji administracyjnej uwarunkowany jest uzewnętrznieniem woli organu administracji publicznej, co dokonuje się poprzez doręczenie lub ogłoszenie wydanej decyzji”, przy czym „o formie, w jakiej może zostać wydana decyzja, przesądza treść zasady ogólnej pisemności” potwierdzonej „w przepisie art. 109 § 1 k.p.a., zgodnie z którym decyzja administracyjna powinna zostać doręczona stronie na piśmie lub — jeżeli wydana została w formie dokumentu elektronicznego — za pomocą środków komunikacji elektronicznej” (Kędziora, 2017, art. 109).

W ramach zmian poczyniono zabieg legislacyjny, aby w art. 109 § 1 k.p.a. skreślić wyrazy „lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej”. Przepis ten, o treści: „Decyzję doręcza się stronom na piśmie”, winien być — co raczej nie powinno budzić sporu — rozumiany jako (zgodnie ze zmienionym art. 39 § 1 k.p.a.) określający obowiązek przesłania pisma stronie na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.d.e. (chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu), przy czym w przypadku braku możliwości doręczenia w powyższy sposób doręczenie winno nastąpić poprzez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (o której mowa w art. 2 pkt 7 u.d.e.), albo przez pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Natomiast gdy w ten sposób doręczenie będzie niemożliwe, powinno się wysłać przesyłkę rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy Prawo pocztowe, albo rozstrzygnięcie organu doręczyć przez pracowników lub przez inne upoważnione podmioty.

Podsumowanie

O ile wejście w życie u.d.e., w części nowelizującej k.p.a., nie zmieni dotychczasowej istoty zasady oficjalności doręczeń — albowiem to nadal na organie administracji publicznej prowadzącym postępowanie w sprawie będzie spoczywał obowiązek prawidłowego doręczenia pism i to właśnie organ, a nie jakiegokolwiek inne podmioty (np. ministra, który będzie prowadził bazę adresów elektronicznych) obciąża wadliwość co do formy i miejsca realizacji doręczenia pisma (lub w ogóle brak wykonania takiej czynności) — to widać, jak dużą zmianę, można rzec nawet rewolucyjną, prawodawca wprowadził w zakresie formy i sposobu doręczenia pism. Nie powinno budzić wątpliwości, że zasadą stanie się doręczenie w drodze elektronicznej, a nie jak w większości przypadków odbywa się to obecnie, tj. w sposób „tradycyjny” — przez pocztę, pracowników, inne upoważnione osoby bądź organy. Organ administracji, bez względu na to, czy prowadzi postępowanie w sposób „papierowy”, czy też sporządza pisma w sprawie w formie elektronicznej, powinien zatem doprowadzić do tego, aby w sytuacji posiadania wiedzy o adresie strony do doręczeń elektronicznych podjąć próbę doręczenia na ten adres, a dopiero w razie braku takiej możliwości w inny sposób wskazany w art. 39 § 2 i 3 k.p.a. W przypadku braku podjęcia próby doręczenia zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. będzie można mówić o naruszeniu zasady oficjalności doręczeń.

W moim przekonaniu potwierdzenie znajdują również następujące tezy: Po pierwsze, przedmiotowa nowelizacja wpłynie na sens realizacji obowiązku strony postępowania, określonego w art. 41 k.p.a., tj. zawiadamiania organu o zmianie adresu, albowiem skoro zamiarem ustawodawcy jest, aby adres elektroniczny podmiotów biorących udział w postępowaniu figurował w dostępnej dla organów bazie, aktualizowanej przez ministra ds. informatyzacji (na podstawie danych uzyskiwanych od obywateli, osób prawnych i jednostek organizacyjnych), to „upada” argument o sensowności powiadamiania o zmianie adresu również (oprócz ministra) organu prowadzącego konkretne postępowanie. Po drugie, „październikowa” zmiana k.p.a. skonkretyzuje art. 42 k.p.a., dodając do wymienionych dotychczas w tym przepisie miejsc doręczeń (tj. w mieszkaniu lub miejscu pracy) możliwość (w moim przekonaniu jako z założenia preferowanej) wysyłki na adres elektroniczny. Po trzecie — zgodnie ze znalezionym art. 109 k.p.a. z prawidłowym doręczeniem decyzji będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy organ (znający adres do doręczeń elektronicznych strony albo mający dostęp do bazy adresowej ministra cyfryzacji, w której ten adres się znajduje) podejmie próbę przesłania aktu administracyjnego na adres do doręczeń elektronicznych (chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu), a dopiero w przypadku braku możliwości doręczenia w powyższy sposób, doręczy decyzję w sposób określony w art. 39 § 2 i 3 k.p.a.

Przypisy/Notes

- ¹ Ustawa z 18.11.2020 r o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. 2020, poz. 2320).
- ² Ustawa z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256).
- ³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, publ. <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239> (15.02.2021).
- ⁴ Ustawa z 23.11.2012 r. — Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2188 oraz z 2019 r., poz. 1051, 1495 i 2005).
- ⁵ Zob. postanowienie SN z 5.10.1994 r., III ARN 54/94, OSNAPiUS 1994/12, poz. 187.
- ⁶ Przesyłka rejestrowana to ta, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z 23.11.2012 r. — Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320).
- ⁷ Zob. wyrok NSA z 3.02.2016 r., I OSK 2564/15, LEX nr 2036044.
- ⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, jw., s. 93–94 (15.02.2021).
- ⁹ Zob. art. 61 pkt 5 ustawy o doręczeniach, wprowadzający art. 39 § 4 k.p.a. w nowym brzmieniu.
- ¹⁰ Zob. art. 3 pkt 17 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2020, poz. 346).
- ¹¹ Zob. art. 2 pkt 5 ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2019 r., poz. 123 i 730).
- ¹² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, publ. jw., s. 62 (15.02.2021).
- ¹³ Zob. wyrok NSA z 5.06.1997 r., I SA/Łd 417/96, LEX nr 29836; odmienny pogląd wypowiedziano w wyroku NSA z 3.08.1995 r., SA/Łd 1009/95, POP 1997, nr 5, poz. 156.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Borkowski, J. (2011). Doręczenia. W: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck.
- Golęba, A. (2019). Doręczenia. W: H. Knysiak-Sudyka (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. II, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587731155/595728/knysiak-sudyka-hanna-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (25.01.2021).
- Kędziora, R. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 5, Warszawa <https://prima.uwb.edu.pl:2055/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjxgu2dgnboobqxlrtheytemjvge4q#tabs-metrical-info> (5.03.2021).
- Kotulska, M. (2015). Zakres stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. *Samorząd Terytorialny* (7–8).
- Łaszczyca, G. (2010). Doręczenia. W: C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*. Wyd. III, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587229704/83438/laszczycy-grzegorz-martysz-czeslaw-matan-andrzej-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz...?cm=URELATIONS> (25.01.2021).
- Przybysz, P. (2021). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany. Art. 42*, LEX/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751099/640779/przybysz-piotr-marek-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (4.03.2021).

- Smoktunowicz, E. (1994). *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego: Kodeks postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Iustitia.
- Wegner, J. (2019). Doręczenia. W: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa <https://sip.lex.pl/#/commentary/587785840/583280/chroscielewski-wojciech-red-kmiecik-zbigniew-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz?cm=URELATIONS> (25.01.2021).
- Wróbel, A. (2020). Doręczenia. W: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany. Art. 39*. LEX/el. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260133/633086/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS> (25.01.2021).

Akty prawne/Legal acts

- Ustawa z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256).
- Ustawa z 23.11.2012 r. — Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2188 oraz z 2019 r., poz. 1051, 1495 i 2005).
- Ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. 2020, poz. 2320).

Dr Dominik J. Kościuk

Doktor nauk prawnych. Adiunkt w katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku. Autor ponad 100 publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

Dr Dominik J. Kościuk

Doctor of Law. Assistant professor at the Chair of Law and Administrative Procedure at the Faculty of Law, University of Białystok. Full-time member of the Local Government Appeal Court in Białystok. Author of over 100 publications on law and administrative proceedings.

Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego Business Law Journal

www.pug.pl www.pwe.com.pl



ZNAJDZIESZ NAS TU

www.pug.pl

tel. 795 155 583

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa