

# Podwójny reżim prawny „doręczeń elektronicznych” *sensu largo* w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym



**Agata Cebera**

Doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

✉ [agata.cebera@uj.edu.pl](mailto:agata.cebera@uj.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-7921-8779>

## Dual Legal Regime of “Electronic Deliveries” in Administrative Jurisdiction

The article analyses the specific phenomenon of the duality of electronic delivery procedures in Poland. This phenomenon occurred as a consequence of an amendment to the Code of Administrative Procedure. This state of matter is a consequence of the sequential model of implementing the new delivery procedure in Poland.

**Słowa kluczowe:** doręczenia elektroniczne, postępowanie administracyjne, informatyzacja, administracja publiczna  
**Key words:** electronic delivery, administrative proceedings, informatisation, public administration

[https://doi.org/10.32082/fp.1\(75\).2023.1134](https://doi.org/10.32082/fp.1(75).2023.1134)

### 1. Wprowadzenie

Zjawisko informatyzacji<sup>1</sup> administracji publicznej, w tym również wdrażanie idei *e-government*<sup>2</sup> określić można mianem procesu

ongoing, bowiem od „dziesiątków” lat<sup>3</sup> wytyczał i wytyczać będzie

1 Zob. szerzej P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 24–35.

2 Zob. szerzej M. Błażewski, *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 262–263.

3 Zob. Raport z 1994 r.: *Europe and the global information society. Bangemann report recommendations to the European Council*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44dad16a-937d-4cb3-be07-0022197d9459> (dostęp: 20.02.2023); R. Poślajko, *Rozwój europejskiej polityki cyfrowej*, „Poliarchia” 2014, nr 2, s. 37 i n.; A. Demczuk, *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europej-*

kierunki zmian nie tylko legislacyjnych, ale przede wszystkim organizacyjnych w funkcjonowaniu administracji publicznej. To, co jest zatem wyrazem obrania azymutu przyszłości i nowoczesności, ma nie tylko niekrótką historię swojego rozwoju, ale i nieco zdolało przytoczyć<sup>4</sup> tych, którzy nadążać muszą za

względem administracji oraz stosowanych przez nią rozwiązań technologicznych<sup>8</sup>. Polski ustawodawca, mimo pewnej erozji w tym zakresie, motywowany chęcią wdrożenia rozporządzenia eIDAS<sup>9</sup>, zdecydował się jednak na kolejny przełomowy krok w procesie informatyzacji, czyli na uchwalenie u.o.d.e.<sup>10</sup>



## Budowanie e-administracji to rozłożony w czasie proces.

tym, co nowe, pozostając on-line dłużej, niżby tego sobie życzyli. Poza przepełnionymi entuzjazmem *early adopters*, zdecydowaną większość odbiorców usług e-administracji charakteryzuje w tym zakresie powściągliwość<sup>5</sup>, przełamana jednak przymusem faktycznym pandemią Covid-19<sup>6</sup>.

Tym trudniejsze staje się zatem zainteresowanie<sup>7</sup> problematyką kolejnych „nowych doręczeń elektronicznych”, skoro „stare doręczenia elektroniczne” wciąż dla wielu stanowią wyraz nie tylko tego, co nowe i w dalszym ciągu nie w pełni znane, ale przede wszystkim tego, co zaufania nie wzbudza. Jest to istotne, bowiem motorem zmian zdaje się być m.in. zaufanie

Celem niniejszego opracowania jest próba opisanie atypowego modelu wdrażania u.o.d.e., w tym jego skutku w postaci tytułowego „podwójnego reżimu” prawnego doręczeń elektronicznych i konsekwencji z tym związanych.

### 2. Istota zmian wprowadzonych ustawą o doręczeniach elektronicznych

Zasadnicze rozważania w przedmiocie niniejszego opracowania, poprzedzić należy kilkoma uwagami natury ogólnej. W pewnym uproszczeniu można wskazać, że istotą zmian jest wprowadzenie w miejsce tradycyjnych przesyłek rejestrowanych, zwanych potocznie listami poleconymi, ich odpowiedników elektronicznych, a zatem publicznej usługi rejestrowanego dorę-

skiej – bilans 15 lat, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia” 2016, t. 23, nr 2, s. 25 i n.

4 Zob. G. La Torre, V. De Leonardis, M. Chiappetta, *Tech-nostress: how does it affect the productivity and life of an individual? Results of an observational study*, „Public Health” 2020, nr 189, s. 60–65.

5 Por. R. Flis, J. Szut, B. Mazurek-Kucharska, J. Kuciński, *Bariery hamujące rozwój i globalizację e-usług, Badanie zapotrzebowania na działania wspierające rozwój usług świadczonych elektronicznie (e-usług) przez przedsiębiorstwa mikro i małe*, <https://www.een.org.pl/storage/publications/pdf/2d4067a840b2c54a9e350bc61a654e74.pdf> (dostęp: 20.02.2023).

6 Zob. J. Kwaśny, *Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19*, „Horyzonty Polityki” 2022, t. 13, nr 42, s. 73 wraz z powołaną tam literaturą.

7 Zob. szerzej A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji publicznej*, „Studia ekonomiczne” 2013, nr 169, s. 11–18.

8 Zob. S. Balaskas, A. Panagiotarou, M. Rigou, *The Influence of Trustworthiness and Technology Acceptance Factors on the Usage of e-Government Services during COVID-19: A Case Study of Post COVID-19 Greece, A Case Study of Post COVID-19 Greece*, „Administrative Sciences” 2022, nr 12, *passim*; B. Bodó, H. Janssen, *Maintaining trust in a technologized public sector*, „Policy and Society” 2022, nr 41/3, s. 414–429.

9 Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE: Dz.U. UE L 257 z 28 sierpnia 2014 r., s. 7; zob. uzasadnienie projektu ustawy, Druk 239, s. 8 oraz M. Wilbrandt-Gotowicz, *Wprowadzenie...*, s. 33.

10 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.).

czenia elektronicznego (PURDE) na adres dla doręczeń elektronicznych (ADE)<sup>11</sup>. Docelowo PURDE zastąpić ma również inne kanały komunikacji z administracją publiczną, w tym również elektroniczne (np. wiadomości przekazane na skrzynkę podawczą), przeciwstawiając się zatem różnicowaniu stosowanych rozwiązań technologicznych, a jako prymat stawiając ich ujednolicenie. PURDE jest bowiem czymś więcej niż zwykłą wiadomością e-mail, czy wiadomością przesłaną przy użyciu komunikatora elektronicznego, bowiem nie tylko zapewnia identyfikację nadawcy i adresata

oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany. Cechą charakterystyczną publicznej usługi doręczenia elektronicznego jest zatem nie tylko okoliczność, że usługa ta świadczona jest przez operatora wyznaczonego<sup>14</sup>, ale przede wszystkim to, że rejestrowane doręczenia elektroniczne stanowią usługi zaufania w rozumieniu rozporządzenia eIDAS. Artykuł 38 ust. 3 u.o.d.e. precyzuje, że wyznaczony operator, świadcząc publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, zapewnia:



## Polski ustawodawca wdrażając rozporządzenie eIDAS, zastosował atypowy model implementacyjny, którego skutkiem jest tzw. podwójny reżim prawny doręczeń elektronicznych.

(poprzez powiązanie m.in. z bazą danych PESEL, rejestrem KRS czy CEIDG itp.), ale również zabezpiecza nienaruszalność przekazywanych danych oraz pozwala oznaczyć czas wysłania i doręczenia określonych danych. Niezależnym gwarantem zapewnienia ww. standardów jest certyfikowany podmiot trzeci względem adresata i nadawcy, który w sposób profesjonalny trudni się świadczeniem usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE)<sup>12</sup>). Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego stanowi usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36 Rozporządzenia eIDAS<sup>13</sup>, świadczoną przez operatora wyznaczonego, a zatem usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych,

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

Organy władzy publicznej zwyczajowo komunikowały się z jednostkami z wykorzystaniem tradycyjnych przesyłek pocztowych (tzw. przesyłek rejestrowanych), skoro zatem te ustąpić mają miejsca swoim elektronicznym odpowiednikom, to oczywiste jest, że ustawa o doręczeniach elektronicznych musiała znowelizować szeroki katalog aktów normatywnych,

11 Zob. art. 2 pkt 1 u.o.d.e.

12 Por. również tzw. kwalifikowaną usługę doręczenia elektronicznego (KwURDE), która świadczona jest przez podmioty inne niż operator wyznaczony.

13 Zob. art. 2 pkt 8 u.o.d.e.

14 Z kolei KwURDE świadczona jest przez podmioty inne niż operator wyznaczony.

w tym k.p.a.<sup>15</sup> Na mocy art. 61 u.o.d.e., weszła 5 października 2021 r. w życie nowelizacja k.p.a. obejmująca trzy, aczkolwiek funkcjonalnie ze sobą związane zakresy przedmiotowe, tj.:

- redefinicja zasady pisemności z art. 14 k.p.a.;
- dostosowanie procedury doręczeń w k.p.a. do ram prawnych wyznaczonych u.o.d.e. oraz do zredefiniowanej zasady pisemności z art. 14 k.p.a.;
- dostosowanie przepisów regulujących tryb i formę wnoszenia podań do ram prawnych wyznaczonych u.o.d.e. oraz do zredefiniowanej zasady pisemności z art. 14 k.p.a.

zasady oficjalności w rozumieniu k.p.a. (doręczenia elektroniczne *sensu stricto*), lecz również procedurę komunikacji podmiotu „zewnętrznego”<sup>17</sup> z organem, co w jurysdykcji administracyjnej przybiera postać procedury wnoszenia podań<sup>18</sup>. To, co w u.o.d.e. określone jest mianem „doręczeń elektronicznych”, w k.p.a. stanowi sumę instytucji doręczeń elektronicznych i elektronicznego trybu wnoszenia podań. Z tej też przyczyny tytuł niniejszego opracowania odnosi się do pojęcia doręczeń elektronicznych *sensu largo*, a zatem pojęcia, którego zakres przedmiotowy wyznaczony jest postanowieniami u.o.d.e. Tytuł ten stanowi zatem

## Listy polecane i wiadomości na skrzynkach podawczych organów zostaną zastąpione przez rejestrowane usługi doręczeń elektronicznych.

Wypada również wyjaśnić, dlaczego cudzysłów otacza pojęcia, które sprawiają wrażenie znanych i powszechnie używanych tj. „doręczeń elektronicznych”. Powyższe nie stanowi bowiem przeoczenia, czy też wyrazu nadgorliwości Autorki, a zabieg celowy, ukierunkowany na uwypuklenie braku jednolitości terminologicznej pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego, a u.o.d.e. Doręczenia elektroniczne w u.o.d.e. cechuje zdecydowanie szerszy zakres przedmiotowy niż w k.p.a.<sup>16</sup>, bowiem obejmuje obustronną komunikację między podmiotem publicznym a osobą fizyczną lub innym podmiotem niepublicznym, zatem nie tylko problematykę doręczeń i związanej z nią

wyraz przyjętej konwencji językowej. Tekst mógłby zostać zatytułowany: „Podwójny reżim prawny doręczeń elektronicznych i elektronicznego trybu wnoszenia podań w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym” i wciąż w swej treści odpowiadać niniejszemu opracowaniu.

Kolejną kwestią wartą odnotowania jest to, że sam ustawodawca zdaje się być świadomy rozmachu projektowanych zmian, co potwierdza fakt, iż obowiązek komunikacji z wykorzystaniem tego, co „nowe”, a zatem usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego, nie został wprowadzony z jednoczesnym wejściem w życie samej ustawy (tj. u.o.d.e.)<sup>19</sup>. Wobec

15 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000). W opracowaniu uwzględniono również zmiany, które weszły w życie 7 lipca 2022 r. na mocy art. 1 Ustawy z 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).

16 Należy podkreślić, że instytucja doręczeń elektronicznych przewidziana w u.o.d.e. ma charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że co do zasady obejmuje wszystkie podmioty publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.d.e.

17 Np. strony czy organizacji społecznej.

18 Tak też w odniesieniu do postanowień Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.); 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. 10.

19 P. Pietrasz, *Zasady...*, s. 8. Na problem ten zwrócił uwagę również G. Sibiga, *Przesunięcie zmian w KPA na 5.10.2021 r. nie rozwiązuje wątpliwości prawnych i dalszego prowadzenia*

zaprojektowanych przez ustawodawcę rozwiązań intertemporalnych związanych z sekwencyjnym modelem wdrażania rejestrowanych doręczeń elektronicznych<sup>20</sup>, wprowadzone zmiany normatywne znajdują w pełni zastosowanie od 1 października 2029 r.<sup>21</sup>, zaś w okresie przejściowym organom administracji publicznej i ich klientom przyjdzie funkcjonować w tytułowym „podwójnym reżimie prawnym” doręczeń elektronicznych.

Równoległe stosowanie tzw. starej i nowej procedury doręczeniowej oraz analiza rozwiązań normatywnych umożliwiających ich „kohabitację” stanowić będą zasadniczy przedmiot niniejszego opracowania, stąd trzeba będzie odnieść się nie tylko do postanowień k.p.a. i u.o.d.e., lecz również do zagadnień teoretycz-

wanie do wszelkich okoliczności, które „imiennie” są w niej określone.

Tytułowy „podwójny reżim prawny” starej i nowej procedury doręczeniowej ukazuje zatem jak trudno wyznaczyć linię demarkacyjną pomiędzy tym, co zwykle się określać „obowiązującym”, a „stosowaniem” prawa<sup>23</sup>.

### 3. Zakres przedmiotowy nowelizacji z 5 października 2021 r. a kwestie intertemporalne

Charakterystyka modelu wdrażania u.o.d.e. wymaga analizy zmian normatywnych w Kodeksie postępowania administracyjnego pod względem następujących kryteriów:



## W ustawie o doręczeniach elektronicznych, pojęcie doręczeń jest ujmowane szerzej niż na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego.

nopravných związanych z prawem intertemporalnym *per se*<sup>22</sup>. To ostatnie wiązać będziemy z kolei ze zbiorem reguł rozstrzygających konflikty norm w czasie, które stanowią konsekwencję tego, że:

- akt uchylający ustawę nie powoduje takiego skutku, że od tego momentu normy dekodowane z tej ustawy nie znajdują już w ogóle zastosowania;
- wejście w życie ustawy nie wywołuje takiego skutku, że normy z niej dekodowane znajdują zastosowanie

- jakiego zagadnienia procesowego dotyczy przepis, którego dotyczy zmiana normatywna;
- czy ustawodawca zastosował względem tej konkretnej zmiany normatywnej szczególnie rozwiązania intertemporalne.

Analiza sklasyfikowanego materiału normatywnego ukazuje pewną prawidłowość co do zakresu ich zastosowania w czasie. Można bowiem wyróżnić:

- przepisy, które do dnia aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. (tj. obowiązku stosowania przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej) lub dysponowania przez organy adresem do doręczeń elektronicznych (art. 158 § 2 u.o.d.e.) na mocy art. 158 § 1 u.o.d.e.

*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).

20 Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 155, w: Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 742 i n.

21 Zob. art. 155 u.o.d.e.

22 Zob. M. Sośniak, *Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych*, Kraków 1962, s. 29.

23 Tamże, s. 8–15. Podobne stanowisko prezentowali m.in. S. Szer, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 45 i n.; J. Mikołajkiewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Poznań 2000, s. 30.

stosowane będą w brzmieniu dotychczasowym (tj. sprzed 5 października 2021 r.); są to: art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a., a zatem przepisy dotyczące procedury doręczenia *sensu stricto* w k.p.a.;

- przepisy, które do dnia aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. (tj. obowiązku stosowania przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej) lub dysponowania przez organy adresem do doręczeń elektronicznych (art. 158 § 2 u.o.d.e.) będą mogły być stosowane wyłącznie wraz z tzw. regułą równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e.<sup>24</sup>; są to: art. 57 § 5 pkt 1; art. 61 § 3a; art. 63 § 1 i 2; art. 63 § 3a k.p.a.<sup>25</sup>, a zatem co do zasady przepisy dotyczące zasad i trybu wnoszenia podania;
- przepisy, które w sposób bezwarunkowy (bezwzględny) weszły w życie 5 października 2021 r.,

lub publicznej usługi hybrydowej) lub dysponowania przez organy adresem do doręczeń elektronicznych (art. 158 § 2 u.o.d.e.) ani od konieczności zastosowania tzw. reguły równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e.; są to przede wszystkim zmiany związane z:

- redefinicją zasady pisemności, tj. zmiana art. 14; art. 33 § 2, 2a i 3a; art. 393 § 1, § 2 pkt 1 i § 4; art. 37 § 4; art. 50 w § 1; art. 54 § 1 pkt 4 i § 2; art. 63 § 3 i 4; art. 66a § 1 i 2; art. 72 § 2 (uchylony); art. 76a § 2a; art. 91 § 2; art. 107 § 1 pkt 8; art. 109 § 1; art. 117 § 1, § 1a pkt 4 i § 2; art. 119 § 3; art. 120 § 2 (uchylony); art. 122f § 3 pkt 7; art. 124 § 1; art. 125 § 1; art. 138 § 4; art. 217 § 4 (uchylony); art. 220 § 3; art. 238 § 1; art. 268a k.p.a.; oraz
- uchylenie: art. 39<sup>2</sup>; art. 41 § 1; art. 46 § 3 i 10; art. 63 § 3b; art. 63 § 5 k.p.a.; a także uchylenie w art. 122b pkt 3 odesłania do uchylonego art. 39<sup>2</sup> k.p.a.; i wreszcie uchylenie art. 163c § 3 k.p.a.

## Ustawodawca zastał odmiennie rozwiązania międzyczasowe w zależności od tego, czego dotyczył przedmiot nowelizacji.

ale ich zastosowanie w praktyce nie nastąpi do dnia aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. lub dysponowania przez organy adresem do doręczeń elektronicznych (art. 158 § 2 u.o.d.e): art. 35 § 5; art. 42 § 1; 39<sup>4</sup> k.p.a.;

- przepisy, które w sposób bezwarunkowy (bezwzględny) weszły w życie 5 października 2021 r. i ich zastosowanie w praktyce nie zależy od aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. (tj. obowiązku stosowania przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego

Odnosząc spostrzeżenia z pkt 1–4 do wyznaczonych trzech obszarów noweli wskazać należy, że zmiany normatywne związane z redefinicją zasady pisemności w sposób bezwarunkowy (bezwzględny) weszły w życie 5 października 2021 r.<sup>26</sup>. Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku zmian normatywnych związanych z dostosowaniem przepisów k.p.a. do ram prawnych doręczeń elektronicznych *sensu largo* uregulowanych w u.o.d.e., a zatem zmiany normatywnej obejmującej procedurę doręczenia *sensu stricto* z k.p.a. oraz trybu wnoszenia podań.

Z powyższego wynika, że ustawodawca zdecydował się na sekwencyjny model wdrażania u.o.d.e. na grun-

24 Więcej o regule równoważności skutków zob. pkt 5.2 niniejszego opracowania.

25 Przepis dodatkowo zmieniony przez art. 1 ust. 1 noweli KAS.

26 Zob. G. Sibiga, *Przesunięcie...*, dz. cyt.



cie procedury jurysdykcyjnej<sup>27</sup>, który powiązany został ze złożonymi rozwiązaniami regulującymi zakres zastosowania prawa nowego oraz regułą równoważności, pozwalającą na taką wykładnię przepisów k.p.a., która usuwa sprzeczność systemową między nowymi przepisami k.p.a. a faktem, że instytucje w nich uregulowane w okresie przejściowym częstokroć nie mogą mieć zastosowania, bowiem organy nie dysponują adresami do doręczeń elektronicznych. Wejście w życie noweli k.p.a. z 5 października 2021 r. w zakresie dotyczącym procedury doręczeń *sensu stricto* czy wnoszenia podań nie oznacza zatem, że przepisy w brzmieniu tym znajdują zastosowanie od 5 października 2021 r. Jest wręcz przeciwnie: przepisy te albo nie

- zaktualizuje się względem niego obowiązek, o którym mowa w art. 155 u.o.d.e. (tj. obowiązek stosowania przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej)

determinować będzie nie tylko tryb doręczeń pism urzędowych, ale również sposób wnoszenia podań w formie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej przez strony i uczestników tego postępowania.

Artykuł 158 ust. 1 u.o.d.e.<sup>29</sup> 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 (tj. obowiązku stosowania



## Obowiązek stosowania nowej regulacji prawnej jest zależny od rodzaju podmiotu publicznego.

mogą być w ogóle stosowane w okresie przejściowym (znajdują bowiem zastosowanie regulacje uprzednio obowiązujące), albo ich stosowanie jest uzależnione od zastosowania tzw. reguły równoważności, albo przepisy te pozostaną bezskuteczne. Mechanizmy te zostaną szczegółowo omówione w dalszej części opracowania.

### 4. Przepisy przejściowe (art. 155 w zw. z art. 158 u.o.d.e.)

W postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w okresie przejściowym równolegle obowiązywać będzie stara i nowa procedura doręczeń elektronicznych i wnoszenia podań, a kryterium delimitacji wiązać należy z rodzajem podmiotu prowadzącego postępowanie w sprawie, a to z uwagi na brzmienie art. 155 i 158 u.o.d.e. To, czy dany podmiot publiczny<sup>28</sup>:

- dysponować będzie adresem dla do doręczeń elektronicznych lub

przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej), do doręczania przez podmioty publiczne w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 105 u.o.d.e. (tj. przez podmioty publiczne w rozumieniu Ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>30</sup>) do podmiotów niebędących podmiotami publicznymi w rozumieniu tej ustawy, dokonywanego w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, stosuje się art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 ustawy zmienianej w art. 61 (tj. k.p.a.) w brzmieniu dotychczasowym. Oznacza to, że przepisy już nieobowiązujące, tj. art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu sprzed 5 października – czyli trzon tzw. starej procedury doręczeń elektronicznych – mają zastosowanie aż do dnia aktualizacji obowiązku stosowania nowej procedury doręczeń w rozumieniu art. 155 u.o.d.e. (tj. obowiązku stosowania

27 Uwzględniając m.in. możliwości technologiczne danej grupy podmiotów publicznych. Zob. uzasadnienie ustawy, Druk 239, s. 107.

28 W rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.d.e.

29 Zob. A. Skóra, *Art. 158, w: Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, s. 453–456.

30 Dz.U. z 2020 r., poz. 346, 568, 695 i 1517.

przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej). Warto przy tym zaznaczyć, że art. 158 ust. 1 u.o.d.e. odnosi się wyłącznie do doręczeń w systemie teleinformatycznym. W zakresie innych trybów doręczeń indywidualnych rozwiązanie intertemporalne z art. 158 u.o.d.e. nie ma zastosowania.

Wypada jednak zauważyć, że zastosowane rozwiązania intertemporalne nie stanowi ani rozwiązania, które nie byłoby znane w piśmiennictwie, ani tym bardziej w praktyce legislacyjnej polskiego prawodawcy. Już bowiem Jerzy Wróblewski napisał, że może zdarzyć się i tak, iż norma już nieobowiązująca jest w okresie przejściowym (tj. po zmianie normatywnej) stosowana do określonych stanów faktycznych<sup>31</sup>. Analiza dorobku orzeczniczego, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, pozwala na wyodrębnienie *quasi* zasad prawa intertemporalnego, a wśród nich przywołanej powyżej zasady dalszego działania (przedłużonego działania) prawa dawnego<sup>32</sup>. Wyróżnić bowiem możemy tzw. metanormy intertemporalne, które, oprócz wskazania adresata i obowiązku, zawierają „łącznik” wskazujący na zastosowanie określonej normy do konkretnych sytuacji prawnych. Normy intertemporalne stanowią zatem element konstrukcyjny systemu prawnego, a w ślad za tym są szczególnego rodzaju regułami walidacyjnymi<sup>33</sup>. Przyjmuje się, że przepis intertemporalny może mieć strukturę: „W sytuacji SD znajduje zastosowanie prawo z chwili X”, przy czym wybór „chwili X” zależy od decyzji prawodawcy<sup>34</sup>. Trafny wydaje się zatem pogląd, że prawo dawne, mimo że nadal stosowane, ulega modyfikacji polegającej na ograniczeniu zakresu jego zastosowania jedynie do sytuacji SD,

czyli w omawianym przypadku do dnia aktualizacji obowiązku w trybie art. 155 u.o.d.e. (tj. obowiązku stosowania przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej), lub posiadania przez organ adresu dla doręczeń elektronicznych, o czym w szczególności poniżej.

Artykuł 155 u.o.d.e. odnosi się do kilku zakresów podmiotowych wiążąc je ze zróżnicowanymi łącznikami czasowymi, jak również z różnym pod względem przedmiotowym zakresem aplikacyjnym. Odnosząc się z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania wyłącznie do podmiotów publicznych w rozumieniu u.o.d.e. (tj. art. 2 ust. 6 u.o.d.e.), wyróżnić należy następujące:

- grupa nr 1 obejmuje podmioty zobowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem PURDE lub publicznej usługi hybrydowej (PUH) od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10: u.o.d.e., tj.:
  - organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy;
  - organy władzy publicznej inne niż wymienione powyżej w lit. a), w tym organy kontroli państwowej i ochrony prawa, oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy;
  - Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
  - Narodowy Fundusz Zdrowia;
  - Agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych;
- grupa nr 2 obejmuje podmioty zobowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego od dnia

31 J. Wróblewski, *Obowiązki systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 26–27; odmiennie Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1981, s. 50.

32 W. Jakimowicz, *Kilka uwag na temat metod regulacji intertemporalnej w kontekście sytuacji prawnej jednostki*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 157 i powołana tam literatura wraz z orzecznictwem.

33 Odmiennie J. Mikołajewicz, *Prawo...*, s. 73.

34 Tamże, s. 77.



określonego w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.o.d.e., a w zakresie doręczenia korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej od 1 października 2029 r., tj.: jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe;

- grupa nr 3 obejmuje podmioty zobowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczenia korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od 1 października 2029 r., tj.: sądy i trybunały, komornicy, prokura-

ciwy do spraw informatyzacji, mając na uwadze uwarunkowania techniczne i organizacyjne niezbędne do doręczenia korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, ogłasza w Dzienniku Ustaw RP komunikat określający termin wdrożenia rozwiązań technicznych, o których mowa powyżej. Termin określony w komunikacie nie może być późniejszy niż 1 stycznia 2024 r. (art. 155 ust. 11 u.o.d.e.). Sam komunikat ogłasza się w terminie co najmniej 90 dni przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonym w tym komunikacie (art. 155 ust. 12 u.o.d.e.). Należy podkreślić, że Minister Cyfry-



## W komunikacie Ministra ds. informatyzacji wskazano, że obowiązek stosowania nowych e-doręczeń względem większości organów administracji publicznej nastąpi 30 grudnia 2023 r.

tura, organy ścigania i Służba Więzienna (art. 155 ust. 7 u.o.d.e.);

- grupa nr 4 obejmuje podmioty publiczne inne niż należące do grupy od 1 do 3, które zobowiązane są stosować przepisy ustawy w zakresie doręczenia korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od 1 stycznia 2025 r. (art. 155 ust. 9 u.o.d.e.).

Należy zauważyć, że termin aktualizacji obowiązku stosowania u.o.d.e. w zakresie doręczenia korespondencji:

- z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej przez podmioty z grupy nr 1;
- z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego przez podmioty z grupy nr 2

powiązany jest treścią komunikatu ministra ds. informatyzacji wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.o.d.e. Przepis ten stanowi bowiem, że minister właś-

zacji wydał przedmiotowy komunikat<sup>35</sup>, wskazując w nim, że termin wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczenia korespondencji z wykorzystaniem PURDE lub PUH dla podmiotów, o których mowa w:

- art. 155 ust. 1–5 oraz w art. 9 ust. 1 pkt 1–8 u.o.d.e., w zakresie powszechnego doręczenia i odbierania korespondencji z wykorzystaniem PURDE lub PUH
- art. 155 ust. 6 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, w zakresie po-

<sup>35</sup> Komunikat Ministra Cyfryzacji z 29 maja 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1077) oraz z 22 listopada 2023 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczenia korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2023 r., poz. 2540).

wszechnego doręczania i odbierania korespondencji z wykorzystaniem PURDE – określa się na 30 grudnia 2023 r.<sup>36</sup>

Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie umieszczenia zasadniczego elementu łącznika czasowego normy intertemporalnej w akcie niestanowiącym źródła prawa powszechnie obowiązującego budzić może poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Treść przedmiotowego komunikatu determinować będzie bowiem to, którą z procedur doręczeń elektronicznych podmiot publiczny zobowiązany będzie stosować, a w ślad za tym, w jakim trybie strony i uczestnicy postępowania będą wnosili podania w formie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej. Na marginesie należy również dodać, że na mocy art. 155 ust. 10 u.o.d.e. komunikat ten kształtuje w zakresie temporalnym obowiązki podmiotów niepublicznych wymienionych w art. 9 ust. 1–8 u.o.d.e., a zatem m.in. obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy przez podmioty profesjonalne, w tym wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego<sup>37</sup>.

Podsumowując, wskazać wypada, że łącznik czasowy w odniesieniu do podmiotów z grupy nr 1 i 2 dookreślany jest w komunikacie ministra ds. informatyzacji, natomiast w odniesieniu do pozostałych podmiotów będzie to albo 1 października 2029 r. (grupa nr 3) albo 1 stycznia 2025 r. (grupa nr 4). Od zasady tej ustawodawca przewidział jednak pewien wyjątek. Przypomnieć bowiem należy, że artykuł 158 ust. 1 u.o.d.e. przesądza, że obowiązuje tzw. nowa procedura doręczeń elektronicznych przewidziana w k.p.a., jeżeli podmiot publiczny z własnej woli zdecydował się na dokonywanie doręczeń na nowych zasadach, tj. jeżeli podmiot publiczny posiada adres do doręczeń elektronicznych przed terminem wymagany przez prawo.

Zważywszy na powyższe, stwierdzić należy, że rozstrzygnięcie, który stan prawny znajdzie zastosowanie w sprawie wymaga kolejno:

- ustalenia czy względem organu prowadzącego postępowanie jurysdykcyjne zaktualizował się

obowiązek stosowania przepisów u.o.d.e. w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanej doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej w rozumieniu art. 155 u.o.d.e.; powyższe może wymagać zbadania, czy minister ds. informatyzacji objął dany podmiot komunikatem określającym termin wdrożenia nowych rozwiązań technicznych; należy również podkreślić, iż w odniesieniu do podmiotów z grupy nr 2 zakres zobowiązania sprecyzowany w komunikacie obejmować będzie wyłącznie publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, a zatem nie będzie obowiązywać do stosowania przepisów regulujących publiczną usługę hybrydową;

- jeżeli ustalenia poczynione w pkt 1) są negatywne, należy dodatkowo ustalić czy organ prowadzący postępowanie z własnej woli nie zdecydował się na wcześniejsze zastosowanie u.o.d.e., a zatem czy dysponuje adresem dla doręczeń elektronicznych w rozumieniu u.o.d.e.

Jeżeli na choć jedno z postawionych powyżej pytań odpowiedź jest twierdząca, zastosowanie ma tzw. nowa procedura doręczeń elektronicznych uregulowana w k.p.a. oraz *expressis verbis* znowelizowane przepisy k.p.a. dotyczące trybu wnoszenia podań w formie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej. Jeżeli dwie odpowiedzi są negatywne, to zastosowanie będzie mieć tzw. stara procedura doręczeń elektronicznych, a w ślad za tym – wprawdzie znowelizowane w k.p.a. – przepisy dotyczące trybu wnoszenia podań pisemnych utrwalonych w postaci elektronicznej, lecz stosowane wraz z regułą równoważności z art. 147 u.o.d.e., o czym szczegółowo poniżej. Należy również zwrócić uwagę na dodatkową kwestię. Nawet w przypadku ustalenia, że względem danego podmiotu zaktualizował się obowiązek z art. 155 u.o.d.e. należy, dodatkowo wykluczyć, że w tym konkretnym rodzaju postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego zachodzi możliwość wykorzystania systemu teleinformatyczny z funkcjonalnością do dokonywania doręczeń, a to z uwagi na wyłączenie z art. 3 pkt. 1 lit d) u.o.d.e., np. e-Urząd skarbowy w odniesieniu do doręczeń na ADE w trybie o.p.<sup>38</sup>).

36 W informacjach prasowych zastrzeżono, że zostanie podjęta inicjatywa ustawodawcza ukierunkowana na przesunięcie tejże daty na jeszcze późniejszą, co jednak z uwagi na brzmienie art. 155 ust. 11 u.o.d.e. wymaga zmiany ustawy.

37 Zob. art. 9 ust. 1–8 u.o.d.e.

38 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

## 5. Dekodowanie tzw. starej procedury doręczeniowej

### 5.1. Istota problemu

W przypadku gdy względem organu prowadzącego postępowanie jurysdykcyjne nie zaktualizuje się obowiązek z art. 155 u.o.d.e., jak również organ ten nie będzie dysponował adresem do doręczeń elektronicznych (art. 158 § 2 u.o.d.e.) to, w zakresie doręczeń elektronicznych, na mocy art. 158 § 1 u.o.d.e. w postępowaniu prowadzonym przez ten organ stosowane będą: art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym (sprzed 5 października 2021 r.), tj. trzon tzw. starej procedury doręczeń elektronicznych z k.p.a. Uwagę zwraca jednak okoliczność, że ustawodawca wprowadził obowiązek dalszego stosowania przepisów nieobowiązujących stosunkowo wąsko w porównaniu z całościowym zakresem zmian związanych z dostosowaniem przepisów k.p.a. do ram prawnych u.o.d.e., w czym upatrywać można źródła pewnych trudności i dylematów interpretacyjnych. Innymi słowy, odesłanie w art. 158 u.o.d.e. nie stanowi odesłania do wszystkich przepisów regulujących procedurę doręczeń elektronicznych obowiązujących przed 5 października 2021 r., a jedynie do części z nich<sup>39</sup>. Co więc z pozostałymi? Będą mieć zastosowanie w brzmieniu nowym, tj. obowiązującym od 5 października 2021 r. Ustawodawca, nadając przepisom nowe brzmienie, nakazuje bowiem współstosować je z art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu uprzednim (tj. sprzed 5.10.2021 r.). Oznacza to, że trzon starej procedury doręczeń elektronicznych dekodujemy z art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a., natomiast pozostałe elementy tzw. starej procedury doręczeniowej z przepisów nowo uchwalonych<sup>40</sup>. Aby to było możliwe, ustawodawca wprowadził regulację art. 147 u.o.d.e., którą w niniejszym opracowaniu określa się regułą równoważności skutków. Regule równoważności skutków z art. 147

u.o.d.e. najbliższej pod względem konstrukcyjnym do tego, co w piśmiennictwie zwykle się określać regułami przejściowymi. Reguły te nie służą bowiem ograniczaniu konkurujących reżimów prawnych, lecz wprowadzaniu szczególnych, tymczasowych rozwiązań (w tym również procesowych), których celem jest przeprowadzenie przedmiotów, które zostały poddane określonej (bezpośredniej lub pośredniej) ocenie prawnej na mocy dotychczasowej regulacji oraz dokonanych już ostatecznych lub nieostatecznych aktów tej oceny, na teren nowego reżimu prawnego, oraz zapewnienie stabilnego i – w założeniu – tymczasowego „współstosowania” prawa dawnego i nowego w zakresie, w jakim stosunki i skutki prawne powstałe na podstawie dotychczasowego prawa nie zostaną definitywnie wyparte przez nową regulację<sup>41</sup>.

Warto jednak zwrócić uwagę, że szczegółowa analiza znowelizowanych przepisów k.p.a. prowadzi do wniosku, że pozostaje pewna grupa zmienionych i obowiązujących od 5 października 2021 r. przepisów, która, nawet z uwzględnieniem reguły równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e., pozbawiona zostanie praktycznego zastosowania. Są to m.in. art. 35 § 5 i art. 42 § 1 k.p.a.

Nie sposób również nie wspomnieć o przepisach bezwzględnie uchylonych. Bez części z nich dekodowanie tzw. starej procedury wprawdzie nie sprawia trudności, lecz zmienia kształt procedury doręczeniowej, np. uchylenie art. 39<sup>2</sup> k.p.a. Ustawodawca uznał bowiem wskazaną regulację za zbędną w sytuacji, w której docelowo wszystkie podmioty publiczne będą zobowiązane nie tylko do doręczeń elektronicznych na ADE, ale również zobowiązane będą dysponować ADE<sup>42</sup>. Należy jednak podkreślić, że powyższe założenie nie uwzględnia kilkuletnich okresów przejściowych, o których mowa w art. 155 u.o.d.e.

Wśród bezwzględnie uchylonych przepisów znajdziemy również i takie, których brak w stanie prawnym obowiązującym od 5 października 2021 r. wobec konieczności dekodowania przepisów tzw. starej procedury doręczeniowej stanowić może źródło poważnych dylematów interpretacyjnych<sup>43</sup>. Zagadnienia te

39 Na podobny problem na gruncie odesłania art. 158 ust. 1 u.o.d.e. do postanowień o.p. trafnie zwraca uwagę P. Pietrasz, *Zasady...*, s. 12.

40 Przepisy te mają charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że stanowią element zarówno starej, jak i nowej procedury doręczeniowej.

41 M. Kamiński, *Prawo...*, s. 572–573.

42 Zob. uzasadnienie projektu ustawy, Druk 239, s. 94.

43 Np. uchylenie: art. 46 § 3, art. 46 § 10, czy art. 63 § 5 k.p.a.

zostaną omówione kolejno w dalszych podrozdziałach niniejszego opracowania.

## 5.2. Zasada równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e.

### 5.2.1. Doręczenia z udziałem podmiotów publicznych dysponujących skrzynką podawczą w systemie ePUAP

Przyjmując tzw. lingwistyczną koncepcję normy prawnej<sup>44</sup>, a zatem zakładając, że prawo stanowi zbiór norm rozumianych jako znaczące zwroty językowe<sup>45</sup>, przyjąć można, że porządek prawa stanowionego bazuje na konstrukcji obowiązującego systemowego<sup>46</sup>. Oznacza to, iż norma obowiązuje, jeżeli spełnia określone warunki, tj.:

- została ustanowiona zgodnie z prawem;
- weszła w życie;
- nie została formalnie uchylona;
- jest niesprzeczna treściowo z innymi normami obowiązującymi w systemie prawnym;
- jeżeli jest sprzeczna z innymi normami obowiązującymi w systemie, to albo nie traci mocy obowiązującej na podstawie przyjętych reguł kolizyjnych, albo jest zinterpretowana w taki sposób, że w swoim znaczeniu ustalonym na podstawie wykładni nie jest sprzeczna z żadną normą obowiązującą w systemie<sup>47</sup>.

Ostatni z warunków obowiązującego systemowego zdaje się być kluczowy wobec konieczności dekodowania tzw. starej procedury doręczeniowej. Jak bowiem stosować powołane poniżej przepisy, gdy organ prowadzący postępowanie nie dysponuje adresem dla doręczeń elektronicznych (ADE), bo nie zaktualizował się dlań obowiązek z art. 155 u.o.d.e. lub organ ten nie miał woli wcześniejszego wdrożenia u.o.d.e.? Chodzi tu w szczególności o bezwzględnie obowiązujące od

5 października 2021 r. przepisy k.p.a., stanowiące element nie tylko tzw. nowej procedury doręczeniowej, ale i tej starej, tj. przepisy k.p.a. w brzmieniu następującym:

- art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a.: termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 Ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych;
- art. 61 § 3a k.p.a.: datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 Ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych;
- art. 63 § 1 k.p.a.: podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu; podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej; jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania;
- art. 63 § 3a k.p.a.: podanie wniesione na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej zawiera dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

Dekodowanie tzw. starej procedury doręczeń *sensu largo* wraz z nowymi przepisami regulującymi tryb i zasady wnoszenia podań w postaci elektronicznej nie jest możliwe bez odwołania się do reguły równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e. Przepis ten pozwala bowiem dostosować powołane powyżej: art. 57 § 5 pkt 1, art. 61 § 3a, art. 63 § 1 i 2 oraz art. 63 § 3a k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 5 października 2021 r. do tzw. starej procedury doręczeniowej, której trzon stanowią: art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym (sprzed 5 października 2021 r.).

44 K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 216 i n.; J. Wróblewski, *Zagadnienie niesprzeczności i zupełności systemu prawa*, Łódź 1958, *passim*.

45 K. Opalek, *Z teorii...*, s. 216 i n. Por. J. Wróblewski, *Norma prawna...*, s. 345–346; J. Wróblewski, *Zagadnienie niesprzeczności...*, *passim*.

46 Por. M. Kamiński, *Prawo...*, s. 134.

47 Tamże.

Zasada równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e. obejmuje trzy układy podmiotowe:

- układ nr 1 (art. 147 ust. 1 u.o.d.e.) – doręczenia pomiędzy podmiotami publicznymi posiadającymi skrzynkę podawczą w ePUAP; w świetle art. 147 ust. 1 u.o.d.e. doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do innego podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do 30 września 2029 r. Wskazany termin wiązać należy z brzmieniem art. 148 ust. 1 i 2 u.o.d.e. w myśl którego 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 30 września 2029 r. Po upływie ww. terminu minister właściwy do spraw informatyzacji usuwa

w ePUAP, w ramach usługi udostępnianej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, do czasu zaistnienia obowiązku stosowania niniejszej ustawy, o którym mowa w art. 155, przez ten podmiot publiczny;

- układ nr 3 (art. 147 ust. 3 u.o.d.e.) – doręczenie przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, stanowiące odpowiedź na podanie albo wnioszek złożone w ramach usługi udostępnionej w ePUAP;

z kolei art. 147 ust. 3 u.o.d.e. stanowi, że doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, o których mowa w art. 147 ust. 2 u.o.d.e., stanowiącej odpowiedź na podanie albo wnioszek złożone w ramach usługi udostępnio-



## Dekodowanie starej procedury doręzeniowej oraz procedury wnoszenia podań w okresie przejściowym w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym wymaga odniesienia się do reguły równoważności skutków.

z ePUAP konta użytkownika i elektroniczne skrzynki podawcze wraz z ich zawartością;

- układ nr 2 (art. 147 ust. 1 u.o.d.e.) – doręczenia przez osobę fizyczną lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, będące użytkownikami konta w ePUAP, do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP; art. 147 ust. 2 u.o.d.e. stanowi, że doręczenie korespondencji nadanej przez osobę fizyczną lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, będące użytkownikami konta w ePUAP, do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą

nej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Ustawodawca przesądził, że w przypadkach, o których mowa w art. 147 ust. 1–3, urzędowe poświadczenie odbioru, o którym mowa w art. 3 pkt 20 u.i.d.p. (UPO), jest równoważne dowodowi otrzymania. (DO).

To, co zwraca szczególną uwagę w ukształtowaniu przez ustawodawcę treści art. 147 u.o.d.e., to nie tylko trzy zróżnicowane układy podmiotowe, lecz przede wszystkim – powiązane z tym zróżnicowaniem podmiotowym – zróżnicowanie temporalne. Przy układzie

podmiotowym nr 1, tj. w relacjach między podmiotami publicznymi posiadającymi skrzynkę podawczą w ePUAP zasada równoważności skutków obowiązować będzie do 30 września 2029 r. Warto jednak podkreślić, że w przypadku chęci stosowania nowych doręczeń elektronicznych przez podmioty publiczne we wzajemnej komunikacji, art. 147 ust. 1 u.o.d.e. nie powinien być interpretowany w ten sposób, aby stanąć na przeszkodzie doręczeniu pism między podmiotami publicznymi z wykorzystaniem nowej procedury doręczeń elektronicznych uregulowanej w u.o.d.e.<sup>48</sup>

W układzie podmiotowym nr 2, a zatem przy doręczeniach przez podmioty niebędące podmiotem publicznym do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP – a zatem przy wnoszeniu podania w postępowaniu jurysdykcyjnym w formie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej –

nowej procedury doręczeniowej uregulowanej w k.p.a., a konsekwencji także nowych przepisów regulujących procedurę wnoszenia podań w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, a zatem z pominięciem omawianego art. 147 ust. 2 u.o.d.e. i wyrażonej tam reguły równoważności skutków.

W piśmiennictwie trafnie zatem podniesiono, że zastosowane rozwiązanie legislacyjne zdaje się być nazbyt mało transparentne i powodować może trudności w ocenie, jak skutecznie wnieść podanie w postaci elektronicznej do danego podmiotu publicznego<sup>50</sup>. Pamiętajcie bowiem należy, że, pomimo aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. lub decyzji podmiotu publicznego o wcześniejszym stosowaniu procedury doręczeń z u.o.d.e., skrzynka w ePUAP pozostać może nie tylko aktywna aż do 30 września 2029 r., lecz również do tej daty – efektywnie wykorzystywana przez pod-



## W okresie przejściowym Urzędowe Potwierdzenie Odbioru, jest równoważne dowodowi otrzymania.

zasada ta obowiązować będzie do dnia aktualizacji względem podmiotu publicznego (a zatem organu prowadzącego postępowanie w sprawie) obowiązku z art. 155 u.o.d.e.<sup>49</sup> (tj. obowiązku doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej). Należy podkreślić, że ustawodawca powiązał art. 147 ust. 2 u.o.d.e. wyłącznie z aktualizacją obowiązku z art. 155 u.o.d.e., nie uwzględniając, że organ może podjąć decyzję o wcześniejszym wdrożeniu trybu doręczeń z u.o.d.e. Artykuł 158 ust. 2 u.o.d.e. stanowi przecieź, że konsekwencją posiadania przez podmiot publiczny adresu dla doręczeń elektronicznych przed dniem aktualizacji względem niego obowiązku z art. 155 u.o.d.e. jest konieczność stosowania

mioty publiczne we wzajemnej komunikacji, o czym stanowi omówiony już art. 147 ust. 1 u.o.d.e. Skoro tak, to istnieje realne ryzyko wnoszenia podań przez podmioty niepubliczne za pośrednictwem skrzynki ePUAP w miejsce przesyłania ich na adres do doręczeń elektronicznych danego organu prowadzącego postępowanie w sprawie. Z kolei art. 63 § 1 k.p.a. sankcją procesową obejmuje wyłącznie wniesienie podania na adres poczty elektronicznej organu zamiast na ADE, pozostawiając kwestie wniesienie podania omyłkowo za pośrednictwem skrzynki podawczej w miejsce ADE poza zakresem regulacji procesowej.

Z kolei w trzecim zakresie podmiotowym, tj. przy doręczeniu przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, które stanowi odpowiedź na podanie albo wnioszek złożony w ramach usługi udostępnionej w ePUAP (art. 147 ust. 3 u.o.d.e.), ustawodawca w ogóle nie określił wyraźnych ram

48 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 147, w: Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 725–726.

49 Zob. P. Pietrasz, *Zasady doręczania...*, s. 16; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 147...*, s. 726.

50 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 147...*, s. 726.



temporalnych, bowiem te pośrednio, lecz nie bezwzględnie – wyznaczone są przez regulację normująca układ podmiotowy nr 2, tj. doręczenia przez podmiot niebędący podmiotem publicznym do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP. Skoro bowiem układ podmiotowy nr 3 obejmuje odpowiedź podmiotu publicznego posiadającego skrzynkę podawczą w ePUAP na podanie złożone w ramach usługi udostępnionej w ePUAP, oznacza to, że, aby podanie to było skutecznie złożone, to musiało zostać wniesione w okresie przed aktualizacją obowiązku z art. 155 u.o.d.e. Należy podkreślić, że odpowiedź organu administracji publicznej może nastąpić nawet po aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. Zważywszy, iż zasadniczo terminy załatwienia spraw mają charakter instrukcyjny, w tym przypadku nie byłoby możliwe określenie ram temporalnych obowiązywania zasady równoważności skutku w sposób bezwzględny, poprzez posłużenie się konkretną datą na wzór art. 147 ust. 1 u.o.d.e. Z art. 148 ust. 1 i 2 u.o.d.e. dekodować można wyłącznie termin maksymalny, wynikający pośrednio z daty wyłączenia funkcjonalności platformy ePUAP<sup>51</sup>. Przyjęte w art. 147 ust. 3 u.o.d.e. rozwiązanie zdaje się być korzystne dla podmiotu niepublicznego z przyczyn gwarancyjnych, bowiem zapewnia otrzymanie odpowiedzi na podanie w tym samym kanale komunikacyjnym, co jego wniesienie<sup>52</sup>. Powyższe stwierdzenie nasuwa jednak kolejne pytanie: Czy z tego wynika zatem, że w konkretnym toczącym się postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym może zostać wyłączona zasada ciągłości formy doręczeń (jednolitość procedury doręczeniowej) w tym znaczeniu, że w pierwszym okresie tego postępowania obowiązywać będzie stara procedura doręczeń elektronicznych, a w kolejnym nowa? Zgodnie z pierwszym podejściem nie jest to możliwe, bowiem jako „odpowieź” traktować należy

wszystkie pisma organu w toku postępowania, łącznie z aktem kończącym postępowanie w danej instancji<sup>53</sup>. Dostrzegalną wadą wskazanego rozwiązania jest niewątpliwie dwutorowość trybów doręczeń elektronicznych w zależności od daty wszczęcia postępowania<sup>54</sup>. Innymi słowy, ten sam organ administracji publicznej w zależności od daty wniesienia podania za pośrednictwem ePUAP w postępowaniu administracyjnym, jurysdykcyjnym przez stronę, stosowałby równoległe stare i nowe procedury doręczeń uregulowane w k.p.a., co może nie tylko zmniejszać efektywność procesu administrowania, lecz przede wszystkim sprzyjać popełnianiu błędów proceduralnych. Nie trzeba przy tym przekonywać, jak doniosłe znaczenie dla zachowania prawidłowości toku postępowania jurysdykcyjnego i rozstrzygnięć w nim wydanych ma poprawność procedury doręczeniowej *per se*.

*A contrario* można argumentować, że zasada równoważności skutku ma charakter wyjątkowy, stąd nie powinno się dokonywać wykładni jej postanowień w sposób rozszerzający. Skoro zatem art. 147 ust. 3 u.o.d.e. odnosi się wyłącznie do odpowiedzi na podanie złożone w ramach usługi udostępnionej w ePUAP, to nie powinno się kwalifikować jako odpowiedzi wszystkich pism przedłożonych przez organ w sprawie, a jedynie te które stanowią chronologicznie bezpośrednią nań odpowiedź. Uwzględniwszy okoliczność, iż nierzadkie jest prowadzenie postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych zdecydowanie dłużej, niż sugerować to może art. 35 k.p.a., w tym nawet kilka – kilkanaście miesięcy, równoległe stosowanie w ramach praktyki administrowania jednego organu przez tak długi czas dwóch różnych procedur doręczeniowych mogłoby powodować poważne trudności techniczne. Skoro tak, to można rekomendować rozwiązanie kompromisowe, a przy tym zgodne z literą prawa, tj. aby po aktualizacji obowiązku z art. 155 u.o.d.e. odpowiedź, o której mowa w art. 147 ust. 3 u.o.d.e., stanowiła pismo informujące o modyfikacji kanału komunikacji w ePUAP na nową procedurę doręczeniową z u.o.d.e. W przypadku dysponowania przez podmiot niepubliczny adresem dla doręczeń elektronicznych dalsze pisma, tj. pisma następujące po odpowiedzi na podanie – winny być

51 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 30 września 2029 r., natomiast po upływie ww. terminu minister właściwy do spraw informatyzacji usuwa z ePUAP konta użytkownika i elektroniczne skrzynki podawcze wraz z ich zawartością.

52 Tak też M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 147...*, s. 727.

53 Tamże.

54 Tamże, s. 728.

kierowane na ten adres, natomiast wobec jego braku<sup>55</sup>, dalsze pisma organu w sprawie, winny być przekazywane w formie przesyłki hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.o.d.e., jeżeli obowiązek jej wykorzystania również doznał aktualizacji.

### 5.2.2. Doręczenia z udziałem podmiotów publicznych dysponujących skrzynką podawczą w systemie innym niż ePUAP

Analizując problem dotyczący zasady równoważności skutków, nie sposób nie zauważyć, że art. 147 u.o.d.e. odnosi się wyłącznie do podmiotów publicznych posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP. Z kolei nie budzi najmniejszych wątpliwości, iż część podmiotów publicznych, w tym również i tych prowadzących postępowania administracyjne jurysdykcyjne, dysponują skrzynkami podawczymi w systemach innych, niż ePUAP. Artykuł 156 u.o.d.e.

niczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego, o którym mowa w art. 156 (a zatem podmiotu posiadającego skrzynkę podawczą w systemie innym niż ePUAP), dokument uznaje się za doręczony do tego podmiotu po wystawieniu urzędowego poświadczenia odbioru (UPO), które jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń. W myśl art. 157 ust. 2 u.o.d.e. za udostępnienie nadawcy urzędowego poświadczenia odbioru uważa się w szczególności jego przekazanie do pozostającej w dyspozycji odbiorcy poświadczenia skrytki w ramach systemu teleinformatycznego służącego do obsługi doręczeń. Z kolei, jeżeli nie jest możliwe udostępnienie automatycznie wytworzonego urzędowego poświadczenia odbioru w sposób, o którym mowa w ust. 1, poświadczenie to wysyłane jest na adres elektroniczny wskazany przez nadawcę, w szczególności na:



## Jeżeli w okresie przejściowym doręczenia następują za pośrednictwem innej skrzynki podawczej niż ePUAP, to zasada równoważności skutków w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym stosowana może być jedynie przez analogię.

stanowi, że do podmiotów publicznych w rozumieniu u.o.i.d.p., udostępniających elektroniczną skrzynkę podawczą w systemie innym niż ePUAP w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia poprzedzającego dzień zaistnienia obowiązku jej stosowania, o którym mowa w art. 155, stosuje się art. 157 i art. 158 u.o.d.e. Ostatni z wymienionych przepisów został już szczegółowo omówiony, stąd teraz warto zwrócić uwagę na art. 157 u.o.d.e.

Artykuł 157 ust. 1 u.o.d.e. stanowi, że w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektro-

- adres poczty elektronicznej albo
- inny adres elektroniczny, pod warunkiem, że jest obsługiwany przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń.

Zasadniczym źródłem dylematów interpretacyjnych jest okoliczność, iż powołany powyżej art. 157 u.o.d.e. nie zawiera w swej treści postanowienia na wzór art. 147 ust. 4 u.o.d.e., iż w przypadkach, o których mowa w art. 147 ust. 1–3, urzędowe poświadczenie odbioru, o którym mowa w art. 3 pkt 20 u.i.d.p. (UPO), jest równoważne dowodowi otrzymania, o którym mowa w art. 41 u.o.d.e. (DO). Skoro tak, to jak współstosować przepisy k.p.a. które *expressis verbis* lub przez odesłanie do art. 42 u.o.d.e. odnoszą się do

<sup>55</sup> Przy jednoczesnym braku prawnego obowiązku jego posiadania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.o.d.e.

terminu „dowód otrzymania”? Chodzi tu w szczególności o przepisy takie, jak:

- art. 57 § 5 pkt 1; art. 61 § 3a; art. 63 § 1 i 2; art. 63 § 3a k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 5 października 2021 r. wraz z
- art. 39, art. 39<sup>1</sup>, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 5 października 2021 r.

Wydaje się, że jedynej drogi upatrywać należy w zastosowaniu przez analogię art. 147 ust. 4 u.o.d.e.

### 5.2.3. Znaczenie nowelizacji k.p.a. z 7 lipca 2022 r.

Kolejna po 5 października 2021 r. nowelizacja art. 39 § 1 k.p.a. weszła w życie 7 lipca 2022 r.<sup>56</sup>, 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

i PUH, jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczanie korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych. Przedmiotowe wyłączenie ma charakter otwarty, a więc odsyła do przepisów szczególnych, które ustanawiają rozwiązania techniczno-organizacyjne umożliwiające wymianę korespondencji ze skutkiem doręczenia na konta w systemach teleinformatycznych<sup>58</sup>. 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 zarysowanej sytuacji do dokonywania doręczeń w tym systemie co do zasady nie stosujemy przepisów o doręczeniach



## Jeżeli przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują możliwość dokonywania doręczeń w systemie teleinformatycznym organu, to wyłączeniu ulega obowiązek stosowania u.o.d.e., a zatem doręczeń z wykorzystaniem PURDE i PUH.

wszystkim automatyzację załatwiania niektórych spraw obsługiwanych przez Krajową Administrację Skarbową, przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych KAS (E-Urząd Skarbowy)<sup>57</sup>. 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 – zatem nie stosuje się doręczeń przy wykorzystaniu PURDE

elektronicznych. Wyłączenie z art. 3 pkt 1 lit d) u.o.d.e. ma bowiem charakter całkowity, obejmuje niestosowanie w ogóle przepisów tejże ustawy<sup>59</sup>.

Przykładem systemu teleinformatycznego<sup>60</sup> jest nie tylko wskazany w uzasadnieniu nowelizacji e-Urząd Skarbowy, lecz przede wszystkim wskazana w art. 3

56 Na mocy art. 1 Ustawy z 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).

57 Druk Sejmowy nr 2138, s. 1 i n.

58 Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 3, w: Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 124.

59 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 3...*, s. 116.

60 Zob. art. 3 pkt 3 Ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070).

pkt 13) u.o.i.<sup>61</sup> elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP), do której odwołuje się m.in. reguła równoważności skutków z art. 147 u.o.d.e.<sup>62</sup> Powyższa zmiana normatywna nasuwa zatem poważne wątpliwości. Pojawia się bowiem pytanie: Czy, skoro systemem teleinformatycznym udostępniającym usługi przez instytucje publiczne jest nie tylko E-urząd Skarbowy, 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 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, wobec wyłączenia o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit d) u.o.d.e.? W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano wprawdzie, że: „Doręczanie pism na konto w systemie teleinformatycznym ze swej istoty nie tyle powoduje generalne wyłączenie stosowania przepisów Ustawy z 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 k.p.a. Powyższe wskazuje, że zaproponowana zmiana art. 39 § 1 k.p.a. nie ma charakteru merytorycznego, a jedynie doprecyzowujący. Wprowadzana zmiana ułatwi wykładnię przepisów przez ich adresatów”<sup>63</sup>. Na powyższe nie wskazuje jednak literalna treść powołanych przepisów, w tym powołanego art. 3 ust. 1 lit. d) u.o.d.e. Gdyby ustawodawca rzeczywiście planował wyłączenie punktowe, a nie całościowe, powinien to jednak zrobić na kształt włączeń z art. 6 u.o.d.e., wprost zakreślając jego zakres podmiotowy i przedmiotowy. Wprowadzona zmiana sprawia, że faktyczne wdrożenie doręczeń elektronicznych może zostać odsunięte w czasie aż do likwidacji platformy ePUAP., a praktyczne zastosowanie reguły równoważności skutków z art. 147

u.o.d.e. ograniczone, podważając tym samym celowość dotychczasowej reformy<sup>64</sup>.

## 6. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu przeanalizowano nowe rozwiązania normatywne, a ów element nowości, w tym w szczególności związany z postępem technologicznym, sam w sobie stwarzać może pewne trudności. Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązania intertemporalne wprawdzie konieczne, niemniej również o wysokim stopniu skomplikowania, także nie ułatwiają przyswojenia analizowanej materii. Sytuacji nie poprawia również „łatanie” niedostatków u.o.d.e. dalszymi, „punktowymi” zmianami legislacyjnymi. Zwieńczeniem całości podjętego zagadnienia jest tytułowy „podwójny reżim” doręczeń elektronicznych w okresie przejściowym i złożone mechanizmy dekodowania tzw. starej procedury doręczeniowej. „Podwójny reżim prawny” w okresie przejściowym dostrzec bowiem można na następujących płaszczyznach:

- płaszczyzna podmiotowa zewnętrzna – organy właściwe rzeczowo w sprawach tego samego rodzaju stosują różne procedury doręczeniowe; stanowi to konsekwencję brzmienia art. 158 ust. 2 u.o.d.e.;
- płaszczyzna podmiotowa wewnętrzna – ten sam organ stosuje różne rodzaje procedury doręczeniowej w zależności od statusu prawnego podmiotu, który jest adresatem korespondencji; stanowi to konsekwencję brzmienia art. 147 ust. 1 u.o.d.e. i rozszerzenia granic temporalnych korzystania ze skrzynki ePUAP;
- płaszczyzna przedmiotowa – ten sam organ stosuje różne rodzaje procedury doręczeniowej w zależności od rodzaju prowadzonego postępowania administracyjnego *sensu largo*<sup>65</sup>, np. inna procedura doręczeniowa stosowana jest w postępowaniu jurysdykcyjnym, a inna w postępowaniu kończącym się podjęciem czynności materialno-technicznej; stanowi to konsekwencję odwołania się w art. 158 ust. 2 do postępowań prowadzonych w trybie przepisów k.p.a. lub o.p.;

61 Ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2070).

62 Zob. wyliczenie innych przykładów systemów teleinformatycznych sporządzone przez M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 3...*, s. 125–127.

63 Druk Sejmowy nr 2138, s. 3–4.

64 Zob. S. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita”, wydanie z 17 lipca 2022 r.

65 Zob. T. Woś, *Normy prawa procesowego*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 35.

- płaszczyzna temporalna – jeden organ, prowadząc postępowanie administracyjne jurysdykcyjne, stosuje różne procedury doręczeń w tym samym czasie (a nawet w tym samym postępowaniu), a to z uwagi na odmienny moment przygotowania pisma urzędowego zewnętrznego stanowiącego odpowiedź na podanie w rozumieniu art. 147 ust. 3 u.o.d.e.

w jurysdykcji administracyjnej, lecz również samego ustawodawcy, który na bieżąco stara się usuwać niedostatki uchwalonych przepisów. Powyższe zdaje się potwierdzać postanowienie WSA w Poznaniu<sup>66</sup>, w którym sąd orzekający w sprawie już w 2021 r., stosował nowe przepisy o doręczeniach elektronicznych, pomimo iż jeszcze nie zaktualizował się obowiązek ich stosowania względem jakiegokolwiek podmiotu



## Podwójny reżim prawny doręczeń elektronicznych w okresie przejściowym występuje na płaszczyźnie podmiotowej, przedmiotowej i temporalnej.

Nakreślony w ostatnich zdaniach podsumowania obraz wdrażanych zmian ukazuje, że wybrany przez ustawodawcę sekwencyjny model wdrażania u.o.d.e. nie został zaprojektowany w sposób właściwy. Powyższe potwierdzają nie tylko liczne zmiany u.o.d.e. stanowiące oznakę niestabilności prawa, lecz również wielokrotne przekładanie dnia aktualizacji obowiązku stosowania PURDE i PUH przez podmioty publiczne, które oceniać należy w kategoriach gorzkiej „autorefleksji” samego ustawodawcy. Po lekturze zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań intertemporalnych, można dojść do konkluzji, że przyjęte rozwiązania są nazbyt skomplikowane, wewnętrznie niespójne, a w konsekwencji całość zdaje się być mglista i niedostępna. Taką refleksję, jeżeli się pojawiła, zakwalifikować wypada jako trafną ocenę wyłożonego w niniejszym opracowaniu materiału normatywnego, jednakże nie powinna ona skutkować zaniechaniem badań nad problematyką rejestrowanych doręczeń elektronicznych. Wręcz przeciwnie, ocena ta, choć surowa, jest nośnikiem cennego komunikatu: na jakich wartościach powinna opierać się reforma e-administracji w Polsce. Są nimi niewątpliwie: stabilność przepisów prawa i jednoznaczność ich treści.

Stosunkowo ugruntowana i niekontrowersyjna problematyka doręczeń w jurysdykcji administracyjnej po 5 października 2021 r. stanowić będzie wyzwanie nie tylko dla jednostek, organów stosujących prawo

publicznego w Polsce. Stanowi to niewątpliwie przejaw poważnego błędu sądu orzekającego w sprawie, ale wskutek „falstartu”, jest to prawdopodobnie pierwsze orzeczenie odnoszące się do procedury rejestrowanych doręczeń elektronicznych w Polsce.

### Bibliografia:

- Balaskas S., Panagiotarou A., Rigou M., *The Influence of Trustworthiness and Technology Acceptance Factors on the Usage of e-Government Services during COVID-19: A Case Study of Post COVID-19 Greece, A Case Study of Post COVID-19 Greece*, „Administrative Sciences” 2022, nr 12, s. 1–25.
- Błażewski M., *Antywartości jako bariery rozwoju e-administracji*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 262–270.
- Bodó B., Janssen H., *Maintaining trust in a technologized public sector*, „Policy and Society” 2022, t. 41, z. 3, s. 414–429.
- Chrisidu-Budnik A., *Klient organizacji publicznej*, „Studia ekonomiczne” 2013, nr 169, s. 11–18.
- Demczuk A., *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia” 2016, t. 23, nr 2, s. 25–44.
- Flis R., Szut J., Mazurek-Kucharska B., Kuciński J., *Bariery hamujące rozwój i globalizację e-usług, Badanie zapotrzebowania*

<sup>66</sup> Wyrok z 7 grudnia 2021 r., IV SAB/Po 168/21, LEX nr 3286525.

- na działania wspierające rozwój usług świadczonych elektronicznie (e-usług) przez przedsiębiorstwa mikro i małe, <https://www.een.org.pl/storage/publications/pdf/2d4067a840b2c54a9e350bc61a654e74.pdf> (dostęp: 20.02.2023 r.).
- Jakimowicz W., *Kilka uwag na temat metod regulacji intertemporalnej w kontekście sytuacji prawnej jednostki*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 158–172.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Kwaśny J., *Rozwój e-administracji w polskich miastach w następstwie kryzysu związanego z pandemią COVID-19*, „Horyzonty Polityki” 2022, t. 13, nr 42, s. 71–90.
- La Torre G., De Leonardis V., Chiappetta M., *Technostress: how does it affect the productivity and life of an individual? Results of an observational study*, „Public Health” 2020, t. 189, s. 60–65.
- Mikołajkiewicz J., *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Poznań 2000.
- Opalek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.
- 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, s. 7–18.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Posłajko R., *Rozwój europejskiej polityki cyfrowej*, „Poliarchia” 2014, nr 2, s. 37–61.
- Radwański Z., *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1981.
- Sibiąga 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 r.).
- Sibiąga S., *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita”, wydanie z 17 lipca 2022 r.
- Sośniak M., *Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych*, Kraków 1962.
- Szer S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967.
- Skóra A., *Art. 158*, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, s. 453–456.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Wprowadzenie*, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 29–56.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Art. 3*, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 116–128.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Art. 147*, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 723–728.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Art. 155*, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 740–746.
- Woś T., *Normy prawa procesowego*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 33–36.
- Wróblewski J., *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 23–36.
- Wróblewski J., *Zagadnienie niesprzeczności i zupełności systemu prawa*, Łódź 1958.