

E-administracja

**Wyzwania
dla cyfrowych
usług publicznych
w Unii Europejskiej**

E-Government

**Challenges
for Digital
Public Services
in the EU**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers



E-administracja

E-Government

**Wyzwania
dla cyfrowych
usług publicznych
w Unii Europejskiej**

**Challenges
for Digital
Public Services
in the EU**

Krakow Jean Monnet Research Papers

3

E-administracja E-Government

Wyzwania dla cyfrowych usług publicznych w Unii Europejskiej Challenges for Digital Public Services in the EU

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik • Inga Kawka • Renata Śliwa



Kraków 2024

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors and Księgarnia Akademicka, 2024

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN

Opracowanie redakcyjne: Artur Foryt (j. francuski), Dorota Ilnicka (j. polski), Christopher Thornton (j. angielski)

Projekt okładki: Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8368-025-5
<https://doi.org/10.12797/9788383680255>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: akademicka.pl

SPIS TREŚCI | TABLE OF CONTENTS

Słowo wstępne	7
---------------------	---

CZĘŚĆ I

OCHRONA UNIJNYCH WARTOŚCI I PRAW PODSTAWNYCH JAKO ODPOWIEDŹ NA RYZYKO ZWIĄZANE Z CYFRYZACJĄ USŁUG PUBLICZNYCH

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

Immigration en France : garanties et risques des procédures administratives et judiciaires dématérialisées. Migration et e-administration en France.....	13
---	----

MARTA GRABOWSKA

Cyfryzacja administracji publicznej w Unii Europejskiej w świetle <i>Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020</i>	29
---	----

KINGA SABINA ZIELIŃSKA

E-administracja działająca w granicach prawa i godna zaufania. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych jako wyzwanie dla rozwoju e-administracji	45
---	----

PART I

PROTECTING EU VALUES AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN RESPONSE TO RISKS ASSOCIATED WITH THE DIGITIZATION OF PUBLIC SERVICES

CZĘŚĆ II

INKLUZYWNE CYFROWE USŁUGI PUBLICZNE

INGA KAWKA

Włączenie cyfrowe w prawie Unii Europejskiej	67
--	----

AGATA CEBERA

Wykluczenie cyfrowe osób starszych a rozwój e-usług w administracji w Polsce	87
--	----

JAKUB GRZEGORZ FIRLUS

Dostępność cyfrowa jako standard e-usług polskiej administracji publicznej – zarys problemu.....	107
---	-----

TOMASZ KOSICKI

Publiczna usługa hybrydowa jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i usprawniania ogólnego postępowania administracyjnego – wybrane zagadnienia	131
--	-----

PART II

INCLUSIVE DIGITAL PUBLIC SERVICES

CZĘŚĆ III

PERSPEKTYWY ROZWOJU CYFROWYCH USŁUG PUBLICZNYCH W EUROPIE

MIOMIRA P. KOSTIĆ

Development of Smart Cities and On-line Public Services Due to Quality
of the Citizens' Criminal Policy Protection..... 153

IRYNA FYSHCHUK

Strengthening Municipalities' Resilience against Cyber Attacks in Ukraine..... 171

AGNIESZKA KASTELIK-SMAZA

Sztuczna inteligencja w edukacji – szanse, zagrożenia, ramy prawne..... 189

RENATA ŚLIWA

Infrastructure-driven Approach to Digital Transition..... 215

YULIIA VOLKOVA, YULIIA LEHEZA

Digitalization of the Environmental Protection..... 229

PART III

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF DIGITAL PUBLIC SERVICES IN EUROPE

CZĘŚĆ IV

WYZWANIA DLA ROZWOJU E-USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE

PIOTR RUCZKOWSKI

Cyfryzacja administracji na przykładzie projektowanych zmian w przepisach
o cmentarzach i chowaniu zmarłych..... 253

TOMASZ GRZYBOWSKI, JACEK JAŚKIEWICZ

E-formalizm procedur jurysdykcyjnych w perspektywie zasady zaufania do władzy
publicznej..... 263

MONIKA KAWCZYŃSKA

The Access to Open Data and Re-use of Public Sector Information:
The Polish Perspective..... 281

AGATA NODŹAK

Informatyzacja administracyjnego postępowania egzekucyjnego i jej wpływ
na skuteczność egzekucji administracyjnej..... 301

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

Digitalization of Appeal Proceedings in Public Procurement in Poland..... 325

ALAN BEROUD

E-działania w obszarze wsparcia przewozu pasażerskiego na przykładzie
Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie..... 345

PART IV

CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC E-SERVICES IN POLAND

Indeks osób..... 359

TOMASZ KOSICKI¹

PUBLICZNA USŁUGA HYBRYDOWA JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU CYFROWEMU I USPRAWNIANIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

ABSTRAKT: Wejście w życie przepisów Ustawy z dnia 18 listopada 2021 r. o doręczeniach elektronicznych można traktować jako swoistą rewolucję. Wprowadzone zostały bowiem usługi e-doręczeń, dotąd nieznane lub mało znane polskiemu ustawodawcy. Chodzi tutaj o publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publiczną usługę hybrydową oraz kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Przywołana ustawa wywarła również wpływ na kształt przepisów niektórych ustaw, czego przykładem może być Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, a zwłaszcza zmodyfikowana w niej zasada oficjalności doręczeń. Jednym z celów wprowadzenia niektórych ze wskazanych usług jest przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. Projektodawcy tak trudne zadanie postawili przed publiczną usługą hybrydową, której istotą jest przekształcenie (konwersja) dokumentu elektronicznego, uzyskanego od podmiotu publicznego, w tradycyjną przesyłkę listową. Stąd też za cel niniejszego opracowania postawiono – po pierwsze – scharakteryzowanie tej usługi i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy publiczna usługa hybrydowa może spełnić założenia ustawodawcy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Za drugi cel przyjęto ukazanie dokonanych modyfikacji przepisów

¹ Mgr Tomasz Kosicki, Zakład Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.

kodeksowych w zakresie doręczeń, a zwłaszcza przesłanek i skutków zastosowania publicznej usługi hybrydowej przy dokonywaniu doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

SŁOWA KLUCZOWE: publiczna usługa hybrydowa, doręczenia elektroniczne, konwersja dokumentu elektronicznego, wykluczenie cyfrowe, ogólne postępowanie administracyjne

THE HYBRID PUBLIC SERVICE AS A TOOL TO COMBAT DIGITAL EXCLUSION AND IMPROVE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES – SELECTED ISSUES

ABSTRACT: The entry into force of the provisions of the Electronic Delivery Act of 18 November 2021 can be seen as a kind of revolution. This is due to the introduction of e-delivery services, which were previously unknown or little known to the Polish legislator. These are the public registered electronic delivery service, the public, hybrid service and the qualified registered electronic delivery service. The cited Act has also influenced the provisions of specific laws, such as the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, explicitly modifying the principle of the officialness of service contained therein. One of the aims of introducing the indicated services is to address digital exclusion. The drafters have assigned a challenging task to the Public Hybrid Service, which involves converting an electronic document received from a public entity into traditional letter mail. Therefore, the objective of this paper is twofold: to provide a characterization of the Public Hybrid Service and to address whether this service can effectively fulfil the legislator's goals in addressing digital exclusion. The second objective was to highlight the changes made to the Code's provisions on service, with particular reference to the conditions and consequences of using the title service in the context of general administrative proceedings.

KEYWORDS: hybrid public service, electronic service, electronic document conversion, digital exclusion, general administrative procedure

1. Wprowadzenie

Wejście w życie przepisów Ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych² traktowano jako swoistą rewolucję w zakresie e-doręczeń w polskim systemie prawnym. Ustawa ta w założeniu ma stanowić kompleksową regulację w tym przedmiocie, a wprowadzone usługi doręczeń mają przyczynić się do usprawnie-

² Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2023, poz. 285 [dalej: u.d.e.].

nia kontaktów pomiędzy podmiotami publicznymi oraz podmiotami publicznymi i niepublicznymi, jak również do rozwoju stosowania przez nie nowych technologii informatycznych, realizując tym samym pożądaną przez ustawodawcę domyślność cyfrową. Należy jednak zauważyć, że przyjęte w u.d.e. rozwiązania prawne czy też normy intertemporalne potęgują wątpliwości związane ze stosowaniem jej przepisów. Chodzi tutaj zwłaszcza o to, że do momentu objęcia obowiązkiem doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (tj. od dnia 1 października 2029 r.³) zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne funkcjonować będą w podwójnym reżimie prawnym (dotyczy to także przepisów o doręczeniach w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

Ustawa o doręczeniach elektronicznych miała również wpływ na szereg innych ustaw, takich jak np. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, gdzie m.in. zmodyfikowano zasadę oficjalności doręczeń, dając prymat doręczeniu na adres do doręczeń elektronicznych (doręczeniu elektronicznemu) nad doręczeniem tradycyjnym. Nowelizacja dopuściła również doręczanie pism przez organy administracji publicznej przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej, łączącej w sobie element e-doręczenia z doręczeniem tradycyjnym. To właśnie tę usługę poczytuje się za szansę na przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu osób fizycznych, które z różnych przyczyn nie mogą (lub nie chcą) mieć doręczanych pism (korespondencji) za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jak wskazano bowiem w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych⁵, „publiczna usługa hybrydowa leży w ogólnym interesie społecznym, gdyż przeciwdziała negatywnym skutkom wykluczenia cyfrowego obywateli, pozwala na zachowanie komunikacji (papierowej) w stosunku do osób, które nie potrafią lub nie chcą korzystać ze środków komunikacji elektronicznej (w tym rejestrowanego doręczenia elektronicznego)”⁶.

Celem niniejszego opracowania jest – po pierwsze – scharakteryzowanie publicznej usługi hybrydowej i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy może ona spełnić założenia ustawodawcy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu osób fizycznych. Za drugi cel przyjęto ukazanie dokonanych modyfikacji przepisów k.p.a.

³ Por. art. 155 u.d.e. Zob. szerzej M. Adamczyk, *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 7-18.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁵ Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych z 6.02.2020 r., Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 239, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239> (4.06.2023).

⁶ *Ibidem*, s. 12.

w zakresie doręczeń, a zwłaszcza przesłanek i skutków zastosowania publicznej usługi hybrydowej przy dokonywaniu doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasygnalizowano również wątpliwości dotyczące relacji między k.p.a. a u.d.e.

2. Publiczna usługa hybrydowa jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu

2.1. Wykluczenie cyfrowe – ogólna charakterystyka oraz przyczyny zjawiska

Rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych doprowadził do przeniesienia wielu społecznych aktywności do przestrzeni cyfrowej. Można przyjąć, że skutki tego rozwoju mają charakter wielowymiarowy, a niewątpliwie najbardziej spektakularny w tym względzie jest globalny i w zasadzie nieograniczony dostęp do internetu. Postęp technologiczny nie pozostał również bez wpływu na szeroko pojętą administrację publiczną, a także na działania podejmowane przez krajowego prawodawcę. Należy jednak zauważyć, że rozwój powyższych technologii, pomimo dość ekspansywnego charakteru, nie jest równomierny, co widoczne jest zwłaszcza w obszarze dostępu wielu grup społecznych. To z kolei doprowadziło do wykształcenia się zjawiska wykluczenia cyfrowego (*digital exclusion, digital divide*).

W literaturze przedmiotu zjawisko wykluczenia cyfrowego definiowane jest w różny sposób. Na przykład zdaniem Manuela Castellsa wykluczenie cyfrowe to „podział przebiegający pomiędzy osobami, przedsiębiorstwami, instytucjami, regionami i społeczeństwami dysponującymi materialnymi i kulturowymi warunkami do funkcjonowania w cyfrowym świecie, a mimo to nie będącymi w stanie dostosować się do szybkiego tempa zachodzących zmian”⁷. Inny pogląd zakłada, że zjawisko to polega na powstaniu różnic między osobami, które posiadają dostęp do technologii informacyjnych, a tymi, które takiego dostępu nie mają⁸. W podobnym tonie wybrzmiewa definicja zaproponowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która wskazuje, że wykluczenie cyfrowe to zjawisko nierówności społecznych między poszczególnymi osobami, gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami oraz regionami w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, związanego zarówno

⁷ M. Castells, *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, przeł. T. Hornowski, Poznań 2003, s. 270, *Nowe Horyzonty*.

⁸ M. Lipnicka, A. Lipnicki, S. Wojczyk, *Przyczyny i sposoby przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu*, „Zeszyty Naukowe. Studia Informatica” 2015, nr 37, s. 76.

z dostępem do technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak i wykorzystaniem ich we wszystkich sferach aktywności⁹.

U podłoża wykluczenia cyfrowego, podobnie jak w przypadku innych zidentyfikowanych zjawisk, leży szereg przyczyn. Do najczęściej wymienianych zalicza się:

- 1) wiek – ludzie starsi w mniejszym stopniu korzystają z dobrodziejstw nowych technologii informacyjnych, co tłumaczy się niekiedy nie tylko trudnością z opanowaniem obsługi komputera czy oprogramowania komputerowego (nawet najprostszego), ale również niechęcią do zaawansowanych możliwości, które dają nowe technologie¹⁰;
- 2) wykształcenie – w literaturze wskazuje się na pewną prawidłowość, iż osoby lepiej wykształcone chętniej korzystają z internetu i szeroko pojętych nowych technologii¹¹;
- 3) wysokość dochodów – powoduje ona, że osoby zamożniejsze częściej mogą pozwolić sobie na korzystanie z nowych technologii informacyjnych poprzez dostęp do urządzeń, oprogramowania itd.¹²;
- 4) status społeczno-zawodowy – osoby bezrobotne (niekiedy także emeryci i renciści) w zdecydowanie mniejszym stopniu korzystają np. z internetu aniżeli osoby uczące się lub aktywne zawodowo¹³;
- 5) miejsce zamieszkania – osoby zamieszkałe na terenach miejskich mają zdecydowanie łatwiejszy dostęp do sieci informacyjnych i telekomunikacyjnych, w przeciwieństwie do osób, które zamieszkują tereny mniej zurbanizowane, a także tereny wiejskie, często znacznie oddalone od aglomeracji miejskich;
- 6) brak umiejętności – chodzi tutaj przede wszystkim o brak umiejętności posługiwania się sprzętem komputerowym, a także oprogramowaniem niezbędnym do korzystania z sieci informatyczno-telekomunikacyjnych;
- 7) niechęć i brak motywacji – niejednokrotnie przyczyną zjawiska wykluczenia cyfrowego jest ogólna niechęć pewnych grup społecznych do nowinek technologicznych, ale również niechęć przejawiająca się brakiem motywacji w pozyskaniu umiejętności obsługi sprzętu komputerowego czy innych urządzeń zapewniających dostęp do internetu (np. tabletów, smartfonów itp.), co tłumaczy się brakiem takiej potrzeby¹⁴.

⁹ *Understanding the Digital Divide*, Paris 2001, *OECD Digital Economy Papers*, no. 49.

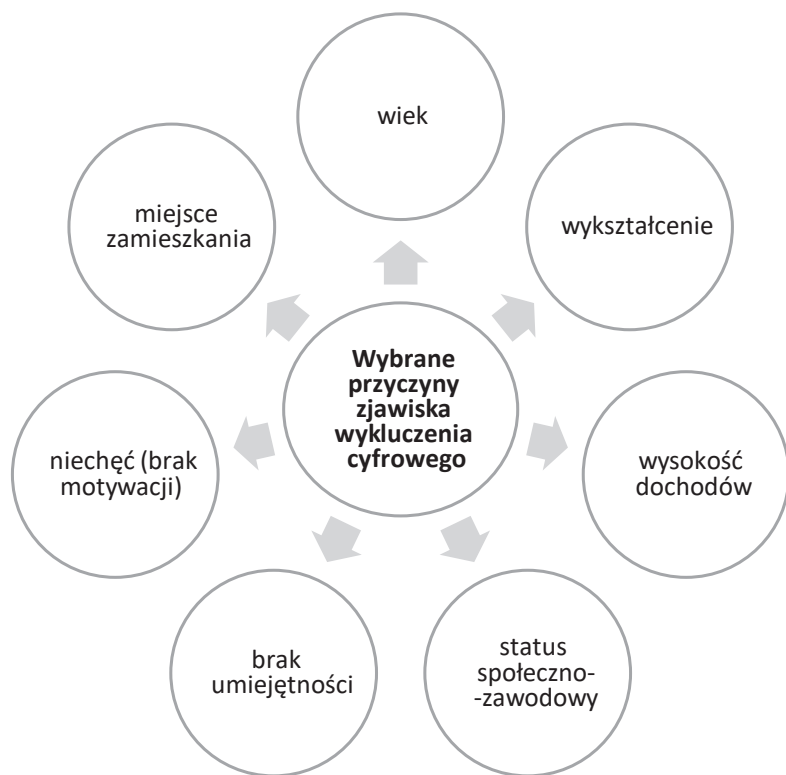
¹⁰ M. Lipnicka, A. Lipnicki, S. Wojczyk, *Przyczyny i sposoby...*, s. 77-78. Por. także M. Czarnecka, H. Kelm, W. Koczur, *Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności*, „Optimum. Economic Studies” 2023, nr 1, s. 89-106.

¹¹ M. Lipnicka, A. Lipnicki, S. Wojczyk, *Przyczyny i sposoby...*, s. 78.

¹² Por. *ibidem*, s. 79.

¹³ *Ibidem*, s. 79-80.

¹⁴ *Ibidem*, s. 81.



Wykres 1. Wybrane przyczyny zjawiska wykluczenia cyfrowego (źródło: opracowanie własne)

Należy zauważyć, że przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia cyfrowego może objawiać się nie tylko we wdrażaniu dedykowanych temu programów, ale także w uchwalaniu przez krajowego ustawodawcę instytucji i instrumentów prawnych. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie można ocenić z jednej strony pozytywnie, z drugiej zaś negatywnie, przede wszystkim z uwagi na zbyt późne lub nieco opieszałe ich wdrażanie. Pomimo tego, że – co do zasady – ramy prawne w tym zakresie nie będą nadążać za rozwojem nowoczesnych technologii, to jednak warto bezdyskusyjnie ten wysiłek podejmować. Dopiero bowiem ocena działania przepisów prawnych w praktyce pozwala na wyciągnięcie wniosków i ich ewentualną dalszą poprawę. Wydaje się, że uchwalenie ustawy o doręczeniach elektronicznych, pomimo tego, że jej implementowanie do codziennej działalności podmiotów publicznych zostało dość mocno rozciągnięte

w czasie, jest dobrym krokiem w zakresie zwalczania opisywanego zjawiska. Należy jednak podkreślić, że regulacje prawne w tym zakresie winny charakteryzować się daleko idącą inkluzywnością.

2.2. Pojęcie, istota, przesłanki i standardy świadczenia publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym

Publiczna usługa hybrydowa (PUH) to jedna – obok publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) – z usług, za pomocą których dokonywane są doręczenia elektroniczne¹⁵. Zasadnicza różnica pomiędzy tymi dwiema usługami sprowadza się do tego, że w przypadku publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego doręczenie (wymiana) korespondencji odbywa się na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych (BAE) i może następować zarówno pomiędzy podmiotami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.d.e., jak i podmiotami publicznymi i niepublicznymi¹⁶ (profesjonalnymi i nieprofesjonalnymi¹⁷). Sam adres do doręczeń elektronicznych to z kolei oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiającego porozumiewanie się za pomocą środków komu-

¹⁵ Ustawa o doręczeniach elektronicznych przewiduje także możliwość wykorzystywania przy dokonywaniu doręczeń kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.d.e. kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza usługę, o której mowa w art. 3 pkt 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.U. UE 2014, L 257, s. 73. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która spełnia wymogi określone w art. 44: a) jest świadczona przez co najmniej jednego kwalifikowanego dostawcę usług zaufania; b) z dużą dozą pewności zapewnia identyfikację nadawcy; c) zapewnia identyfikację adresata przed dostarczeniem danych; d) wysłanie i otrzymanie danych jest zabezpieczone zaawansowanym podpisem elektronicznym lub zaawansowaną pieczęcią elektroniczną kwalifikowanego dostawcy usług zaufania w taki sposób, by wykluczyć możliwość niewykrywalnej zmiany danych; e) każda zmiana danych niezbędna do celów wysłania lub otrzymania danych jest wyraźnie wskazana nadawcy i adresatowi danych; f) data i czas wysłania, otrzymania i wszelkiej zmiany danych są wskazane za pomocą kwalifikowanego elektronicznego znacznika czasu. W przypadku przesyłania danych między co najmniej dwoma kwalifikowanymi dostawcami usług zaufania wymogi określone w lit. a-f mają zastosowanie do wszystkich kwalifikowanych dostawców usług zaufania.

¹⁶ W rozumieniu art. 2 pkt 5 u.d.e. podmiotami niepublicznymi są osoby fizyczne i podmioty inne niż wymienione w art. 2 pkt 6 u.d.e.

¹⁷ Do podmiotów niepublicznych profesjonalnych zaliczyć należy podmioty wskazane w art. 9 ust. 1 u.d.e. Podmioty niepubliczne nieprofesjonalne to podmioty inne niż wymienione we wskazanym przepisie. Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 403-404.

nikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej¹⁸, 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 (art. 2 pkt 1 u.d.e.). Struktura tego adresu ma charakter unikatowy i jest on tworzony jako ciąg znaków, zgodnych z wymaganiami określonymi w normie (ETSI319412-1). Jak wskazuje się w *Standardzie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń*¹⁹, adres do doręczeń elektronicznych może mieć następującą strukturę: „AE:PL-12345-67890-ABCDE-12”.

Należy podkreślić, że to właśnie PURDE ma być tą usługą e-doręczeń korespondencji, która realizować powinna założenia związane z domyślną cyfrowością doręczeń podmiotów publicznych²⁰. Jak wynika bowiem z treści art. 4 ust. 1 u.d.e., 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.

Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.d.e. PUH to usługa pocztowa, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²¹, świadczona przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą jest podmiot publiczny. Zgodnie z przepisem, do którego odsyła ustawodawca, przyjąć można, że PUH to usługa pocztowa wykonywana w obrocie krajowym lub zagranicznym, polegająca na przesyłaniu przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. Należy jednak wskazać, że owo odesłanie nie oddaje

¹⁸ Jest to definicja adresu elektronicznego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 18 listopada 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. 2020, poz. 344 ze zm.

¹⁹ *Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń*, wersja 1.1 z 3.06.2021 r., s. 72, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/standard-publicznej-uslugi-rejestrowanego-doreczenia-elektronicznego-swiadczonej-przez-operatora-wyznaczonego-i-kwalifikowanych-dostawcow-uslug.html> (4.06.2023).

²⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, nr 8, s. 266.

²¹ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. 2022, poz. 896 ze zm. [dalej: pr. poczt.].

istoty tej usługi. Niemniej, odwołując się do poglądów doktryny prawa pocztowego, wskazać można na pewne cechy wyróżniające usługę hybrydową na tle innych usług pocztowych. Na przykład, jak wskazuje Szymon Syp,

[...] istotą tego rodzaju czynności stanowiącej usługę pocztową jest umożliwienie przekazywania treści stanowiącej zawartość przesyłek pocztowych w formie elektronicznej. Tytułem egemplifikacji takiej usługi pocztowej będzie sytuacja, gdy przesyłka została przyjęta przez operatora pocztowego na nośniku elektronicznym, następnie została wydrukowana przez operatora pocztowego – już w formie przesyłki papierowej i jest przedmiotem dalszych czynności składających się na usługę pocztową (tj. sortowane i doręczanie)²².

Istota publicznej usługi hybrydowej wyrażona została w art. 46 ust. 1 u.d.e. W doktrynie podkreśla się, że w przypadku PUH nadawcą korespondencji będzie zawsze podmiot publiczny, a odbiorcą – podmiot niepubliczny, który nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE, oraz że istotą tego rodzaju usługi jest przekształcenie dokumentu elektronicznego w dokument papierowy²³. Wskazuje się ponadto, że specyfika publicznej usługi hybrydowej

[...] polega na połączeniu w ramach jednej prawnie uregulowanej usługi pocztowej przekazu przesyłki pocztowej z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz tradycyjnego doręczenia przekazu informacyjnego w formie fizycznej przesyłki listowej. Jej kluczowym elementem jest zatem przekształcenie dokumentu elektronicznego nadanego przedmiot podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową²⁴.

Przekształcenie przez operatora wyznaczonego dokumentu elektronicznego w tradycyjną przesyłkę listową odbywa się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi²⁵. Do zawartości

²² S. Syp, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Prawo pocztowe. Komentarz*, M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny (red.), Warszawa 2018, *Komentarze Becka*, Legalis. W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że usługa pocztowa tego typu polega na wydrukowaniu przez operatora przesyłki nadanej korespondencji celem jej dalszego przesłania – M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 2, *Krótkie Komentarze Becka*, Legalis.

²³ A. Skóra, P. Kardasz, K. Szelągowska, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, A. Bochetyn J.H. Szlachetko (red.), Gdańsk 2020, s. 289.

²⁴ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2021, s. 110, *Komentarze Praktyczne*.

²⁵ Zgodnie z art. 41 ust. 1 pr. poczt. tajemnica pocztowa obejmuje informacje przekazywane w przesyłkach pocztowych, informacje dotyczące realizowania przekazów pocztowych, dane dotyczące podmiotów korzystających z usług pocztowych oraz dane dotyczące faktu i okoliczności świadczenia usług pocztowych lub korzystania z tych usług.

przesyłki listowej (po konwersji) operator wyznaczony dołącza wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej (art. 46 ust. 3 u.d.e.).

Warto zauważyć, że w przypadku PUH, w kształcie nadanym jej przez ustawę o doręczeniach elektronicznych, mamy do czynienia z konwersją jednostronną dokumentu elektronicznego na przesyłkę listową. Oznacza to, że przekształceniu będzie podlegać zawsze dokument elektroniczny pochodzący z adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego. Ustawodawca nie dopuścił możliwości konwersji przez operatora wyznaczonego przesyłki listowej nadanej przez podmiot niepubliczny, która w dalszej kolejności przekazana by była na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego. Na marginesie wypada odnotować, że konwersja w tej formie dopuszczona jest w prawie czeskim. Zgodnie z art. 22 ust. 1 lit. a Ustawy z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie działań elektronicznych i autoryzowanej konwersji dokumentów²⁶ przewiduje się konwersję dokumentu papierowego na dokument elektroniczny, a art. 22 ust. 1 lit. b – konwersję dokumentu elektronicznego na dokument papierowy.

2.3. Przesłanki oraz standardy świadczenia publicznej usługi hybrydowej

Przesłanki doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej określone zostały w art. 5 u.d.e. Przepis ten zestawiany jest w literaturze z zasadą hybrydowości i dostępności doręczeń. Hybrydowość wiązać należy ze współistnieniem PUH i PURDE, a także z tym, iż publiczna usługa hybrydowa polega na nadawaniu korespondencji w formie elektronicznej z adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego, następnie przekształcaniej w tradycyjną przesyłkę listową²⁷. Druga z zasad dotyczy przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, a jej istotą jest ustanowienie takich sposobów doręczenia, które umożliwią doręczanie korespondencji podmiotom nieposiadającym adresu do doręczeń elektronicznych lub pozbawionym wolności²⁸.

Pierwsza przesłanka doręczania korespondencji z wykorzystaniem PUH wskazuje, że podmiot publiczny może wykorzystać do doręczenia korespondencji wskazaną usługę, gdy zaktualizuje się brak możliwości jej doręczenia na adres do doręczeń elek-

²⁶ Zákon č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentu, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-300> (3.06.2023). Zob. szerzej: T. Drábková, *Doručování ve správním řízení se zaměřením na elektronické formy komunikace*, Praha 2017, s. 30-32.

²⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 5, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2021, s. 133.

²⁸ Eadem, *Transformacja e-doręczeń...*, s. 268.

tronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE. Chodzi tutaj więc o przypadki, gdy podmiot niepubliczny w ogóle nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do BAE²⁹, jak również o sytuacje, gdy wprawdzie posiada ów adres (niewpisany do BAE) powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, ale nie nadał z niego korespondencji do podmiotu publicznego.

Druga przesłanka dotyczy sytuacji, gdy osoba fizyczna wprawdzie posiada adres do doręczeń elektronicznych wpisany do BAE, ale z uwagi na pozbawienie wolności doręczanie korespondencji przez podmiot publiczny przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczania elektronicznego nie jest możliwe. Martyna Wilbrandt-Gotowicz zasadnie akcentuje w tym kontekście, że przesłanka ta nie będzie miała zastosowania, gdy podmiot nieprofesjonalny ustanowił wcześniej pełnomocnika, któremu ową korespondencją należy doręczyć³⁰. Autorka dodaje także, że istotą przesłanki określonej w art. 5 pkt 1 u.d.e. jest warunkowe, czasowe wyłączenie możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE³¹.

Standardy świadczenia PUH przez operatora wyznaczonego określone zostały w art. 45 ust. 2 u.d.e. Zgodnie z tym przepisem publiczna usługa hybrydowa świadczona jest: 1) w sposób jednolity w porównywalnych warunkach; 2) przy zapewnieniu na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 pkt 3 pr. poczt.; 3) z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek listowych; 4) po przystępnych cenach; 5) z częstotliwością zapewniającą doręczanie przesyłek listowych co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy; 6) w sposób zapewniający uzyskanie przez nadawcę dokumentu elektronicznego potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej, o której mowa w art. 3 pkt 23 pr. poczt.³²

²⁹ Trafnie w tym kontekście zwraca uwagę Agnieszka Skóra, której zdaniem charakteryzowaną podstawę prawną wykorzystania PUH wiązać należy z fakultatywnością (dobrowolnością) posiadania adresu do doręczeń elektronicznych przez podmiot niepubliczny. Zob. A. Skóra, *Komentarz do art. 5, [w:] Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, A. Skóra, B. Kwiatek (red.), Warszawa 2023, s. 101, *Komentarze Praktyczne*. Zob. też M. Wilbrandt-Gotowicz, *Transformacja e-doręczeń...*, s. 270-271.

³⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 5*, s. 133.

³¹ *Ibidem*, s. 134-135.

³² Zob. szerzej: A. Skóra, *Komentarz do art. 45, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2023, s. 317-323.

3. Doręczanie pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym

3.1. Zasada oficjalności doręczeń (po wejściu w życie u.d.e.)

Rozważania związane z doręczaniem pism przy wykorzystaniu PUH w ogólnym postępowaniu administracyjnym rozpocząć należy od charakterystyki obowiązującej w k.p.a. zasady oficjalności doręczeń. Jest to o tyle istotne, że przepisy traktujące o doręczeniach mają nie tylko charakter gwarancyjny, ale są to też przepisy o charakterze *iuris cogentis*, stąd też winny być wykładane ściśle, ich naruszenie może bowiem rodzić poważne skutki procesowe, zwłaszcza dla stron postępowania administracyjnego. Wypada jeszcze w tym miejscu odnotować, że aktualne brzmienie tej zasady jest wynikiem nowelizacji kodeksu w związku z wejściem w życie u.d.e.

W aktualnym stanie prawnym zasada oficjalności doręczeń wynika z treści art. 39 k.p.a. Jeszcze przed wspomnianą nowelizacją w doktrynie przyjmowano, że zasada oficjalności doręczeń wyraża się przede wszystkim w tym, że doręczenie pism w toku postępowania administracyjnego jest ustawowym obowiązkiem organu administracji publicznej. To on jest bowiem gospodarzem tychże postępowań, a strona postępowania i inni jego uczestnicy nie muszą składać odrębnych wniosków lub żądań w tym zakresie³³, co pozwala przyjąć, że nie mamy tutaj do czynienia z zasadą dyspozycyjności³⁴. Tożsame poglądy przedstawiane były w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, iż:

[...] ustawowy obowiązek dokonywania wszelkich doręczeń z urzędu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Zasada ta znajduje zastosowanie w każdym postępowaniu, niezależnie od jego struktury podmiotowej. Zapewnia organowi administracyjnemu stanowczy wpływ na sam tok postępowania, służy także zrównaniu w tym zakresie pozycji prawnej podmiotów uczestniczących w postępowaniu. Strony i inni uczestnicy postępowania nie muszą składać osobnych wniosków lub żądań co do

³³ A. Korzeniowska-Polak, *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, nr 3, s. 18. Zob. też D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 41; B. Kwiatek, *Komentarz do art. 39*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. 1, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), Warszawa 2020, LEX/el.

³⁴ J. Szuma, [w:] W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Wrocław 2014, s. 36, *Administracja Publiczna. Biblioteka*. Tak również G. Łaszczyca, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2021, s. 696–697.

doręczania im pism, jak też nie muszą dowiadywać się w siedzibie organu, czy jest jakieś pismo do odebrania w ich sprawie³⁵.

W wyroku z dnia 23 listopada 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że

[...] instytucja doręczeń zapewnia prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego, jak również faktyczną możliwość realizacji podstawowych uprawnień procesowych uczestników tego postępowania, wreszcie stanowi istotną gwarancję dla sfery praw i interesów osób biorących udział w tym postępowaniu. Od prawidłowości doręczenia niejednokrotnie uzależniona jest prawidłowość całego postępowania administracyjnego, a w rezultacie prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Istotnym elementem instytucji doręczenia jest wymóg dokonywania poręczeń pisma za pokwitowaniem³⁶.

Zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Treść tego przepisu, a zwłaszcza jego pierwsza część, niewątpliwie jest spójna z założeniami domyślnej cyfrowości podmiotów publicznych³⁷, o której mowa była wcześniej. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że obowiązkiem organu w pierwszej kolejności powinno być doręczenie pisma w sposób określony w tym przepisie, a dopiero później w sposób przewidziany w art. 39 § 2 i § 3 k.p.a. Można w związku z powyższym przyjąć, że zasada oficjalności doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym zmodyfikowana została w ten sposób, że priorytetowe ma być dostarczenie pism na adres do doręczeń elektronicznych w ramach PURDE³⁸ oraz że doręczenie elektroniczne ma priorytet nad doręczeniem tradycyjnym³⁹.

³⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 15.10.2021 r., I SA/Kr 823/21, LEX nr 3254039. Zob. też Wyrok WSA w Poznaniu z 2.07.2019 r., III SA/Po 166/19, LEX nr 2692502; Wyrok WSA w Poznaniu z 6.02.2019 r., II SA/Po 1048/18, LEX nr 2705660.

³⁶ Wyrok NSA z 23.11.2017 r., I OSK 1503/17, LEX nr 2412499. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przyjął, że „obowiązek dokonywania wszelkich doręczeń z urzędu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Zasada ta znajduje zastosowanie w każdym postępowaniu, niezależnie od jego struktury podmiotowej” (Wyroku WSA we Wrocławiu z 28.04.2022 r., III SA/Wr 683/21, LEX nr 3460119).

³⁷ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2021, s. 448.

³⁸ P. Gacek, *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 81.

³⁹ D.J. Kościuk, *Realizacja zasady oficjalności...*, s. 42.

3.2. Przesłanki doręczenia pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w k.p.a.

Dopuszczalność wykorzystania PUH do doręczeń pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym wynika z art. 39 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego treścią w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 (na adres do doręczeń elektronicznych przy wykorzystaniu PURDE), organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem: 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.d.e., albo 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Na tle powyższego przepisu rodzi się pytanie, czy organ administracyjny posiada jakąkolwiek swobodę przy wyborze sposobów doręczenia określonych w art. 39 § 2 k.p.a. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustawodawca rozdzielił owe sposoby doręczenia spójnikiem „albo”, a zatem zastosował tutaj alternatywę rozłączną (wykluczającą), co prowadzi do pierwszej konstatacji, iż wybór jednego sposobu doręczenia wyklucza drugi.

Odpowiedź na powyższe pytanie, jak się wydaje, nie jest jednolicie przyjmowana w literaturze przedmiotu. Na przykład zdaniem Wilbrandt-Gotowicz przywołany przepis nie wskazuje, który rodzaj doręczenia ma pierwszeństwo, jak również, czy jego wybór zależy od uznania organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie. Autorka podkreśla przy tym, że organ może nie zdecydować się na doręczenie pism w ramach PUH, jeśli uzna, że drugi sposób doręczenia okaże się bardziej efektywny⁴⁰. Z kolei w ocenie Andrzeja Wróbla „organ nie ma [...] swobody wyboru jednego z tych dwóch sposobów doręczenia, gdy przedmiotem doręczenia jest pismo w postaci elektronicznej. Podobnie w przypadku, gdy doręczane jest pismo w postaci papierowej, organ może je doręczyć wyłącznie przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy”⁴¹.

Wydaje się, że na tle powyższych poglądów można przyjąć stanowisko kompromisowe. W przypadku, gdy przedmiotem doręczenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym ma być pismo przyjmujące postać dokumentu elektronicznego, które dodatkowo opatrzone zostało kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub pieczęcią elektroniczną (np. decyzja administracyjna), to organ nie ma swobody wyboru sposobu doręczenia. Zobligowany jest w takiej sytuacji do doręczenia pisma przy wykorzystaniu PUH. W odwrotnym przypadku, gdy ów dokument elektroniczny został wprowadzić wytworzony, ale nie został jeszcze podpisany (np. mamy do czynienia z projektem

⁴⁰ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 61*, s. 452.

⁴¹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 39*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.

decyzji, postanowienia lub wezwania), to można przyjąć, że wybór sposobu doręczenia pozostawić należy organowi administracji publicznej, który decyduje o najbardziej efektywnym dla toku postępowania sposobie doręczenia.

Należy odnotować, że dokonywanie doręczeń przy wykorzystaniu PUH powinno odbywać z uwzględnieniem przepisów Rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym⁴² oraz Regulaminu świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej⁴³. Przede wszystkim należy w tym miejscu wyrazić zdumienie i wątpliwość, że doprecyzowanie zasad dokonywania doręczeń przy wykorzystaniu PUH nastąpiło w drodze rozporządzenia wykonawczego. Wątpliwość ta związana jest przede wszystkim z tym, że przepisy o doręczeniach, na co już zwrócono uwagę, mają w istocie charakter gwarancyjny⁴⁴. Rozporządzenie zaś – z uwagi na swój (wykonawczy, doprecyzowujący) charakter – nie daje pewności i stabilności uregulowanych w nim kwestii; ma przede wszystkim stanowić konkretyzację norm ustawowych, a także zapewnić realizację ustawy upoważniającej⁴⁵. Znamienne jest również to, że w przepisach r.p.u.h. nie uregulowano takich zagadnień, jak np. fikcja prawna doręczenia korespondencji (pism) przy wykorzystaniu PUH (na wzór art. 44 k.p.a.). Stąd też powstają wątpliwości co do relacji pomiędzy k.p.a. a u.d.e., zwłaszcza że w pierwszej ze wskazanych ustaw odniesienie do PUH ma miejsce tylko w art. 39 § 2 pkt 1. Rodzi się także pytanie, czy w związku z tym, że w przypadku PUH, mając *de facto* do czynienia z doręczaniem pisma w postaci tradycyjnej przesyłki listowej, do przyjęcia skutków doręczenia można stosować przepisy r.p.u.h., a zwłaszcza § 7 ust. 1 i ust. 2⁴⁶. Odpowiedź na to pytanie jawi się jako niezwykle istotna, zwłaszcza

⁴² Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym, Dz.U. 2021, poz. 1503 [dalej: r.p.u.h.].

⁴³ Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, t.j. obowiązujący od 23.01.2023 r., https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_v.2.0.pdf (3.06.2023) [dalej: regulamin]. Regulamin ten został przyjęty przez operatora wyznaczonego, którym jest obecnie Poczta Polska SA, na podstawie art. 54 u.d.e.

⁴⁴ Wątpliwości te podnosi również A. Skóra, *Komentarz do art. 50, [w:] Doręczenia elektroniczne...*, 2023, s. 337.

⁴⁵ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, *Monografie*, LEX/el., rozdział IV.3. oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo.

⁴⁶ Zgodnie z § 7 ust. 1 r.p.u.h. w przypadku stwierdzenia nieobecności adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w oddawczej skrzynce pocztowej, o której mowa w Ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, lub gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata umieszcza się zawiadomienie o podjętej próbie doręczenia przesyłki rejestrowanej w ramach publicznej usługi

wobec braku jakichkolwiek wskazówek interpretacyjnych dotyczących § 7 r.p.u.h. Rodzi się także wątpliwość, czy nie chciano, aby wskazany przepis stanowił *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowej. Mimo podniesionych wątpliwości przyjąć należy jednak, że pierwszeństwo w tym zakresie winny mieć przepisy k.p.a. Stwierdzenie to opiera się na podstawowym założeniu, że rozporządzenie wykonawcze nie powinno modyfikować przepisów ustawowych.

4. Wnioski

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza dotycząca publicznej usługi hybrydowej jako instrumentu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i usprawniania ogólnego postępowania administracyjnego pozwala na wyprowadzenie kilku zasadniczych wniosków.

Na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje uregulowanie w ustawie o doręczeniach elektronicznych, obok publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publicznej usługi hybrydowej, rozumianej jako usługa pocztowa, która polega na konwersji dokumentu elektronicznego pochodzącego z adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego na tradycyjną przesyłkę listową. W założeniu tego typu usługa jak najbardziej może stanowić – w dalszej perspektywie – instrument przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu. Pozytywnie należy również ocenić fakt, że ustawodawca wyszedł z założenia, iż nie każda osoba fizyczna (podmiot niepubliczny) musi lub chce posiadać adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Wątpliwości budzi jednak fakt uregulowania w r.p.u.h. tak istotnych zagadnień dotyczących doręczenia korespondencji przy wykorzystaniu PUH, jak postępowanie operatora wyznaczonego w przypadku nieobecności adresata przesyłki polegające na pozostawieniu temuż zawiadomienia o podjętej próbie doręczenia przesyłki rejestrowanej w ramach PUH oraz o możliwości jej odbioru we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie siedmiu dni od dnia pozostawienia zawiadomienia. Jak bowiem wielokrotnie wskazano, przepisy traktujące o doręczeniach

hybrydowej oraz o możliwości jej odbioru we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie siedmiu dni od dnia pozostawienia zawiadomienia. Z kolei, jak wynika z § 7 ust. 2 r.p.u.h., w przypadku niezgłoszenia się adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej rejestrowanej w terminie określonym zgodnie z ust. 1 operator wyznaczony przekazuje powtórne zawiadomienie o możliwości jej odbioru w terminie 14 dni, licząc od dnia następującego po dniu pozostawienia pierwszego zawiadomienia.

mają charakter gwarancyjny, stąd też nie powinny one stanowić przedmiotu regulacji rozporządzenia wykonawczego.

Inne wątpliwości dotyczą relacji pomiędzy u.d.e. a k.p.a. Uznać należy, że dopuszczenie w k.p.a. możliwości doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej było naturalną konsekwencją. Zabrakło jednak, jak się wydaje, doprecyzowania sposobu doręczenia owych pism przy wykorzystaniu PUH. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, że doręczeniu podlega *de facto* tradycyjna przesyłka listowa, a zarówno jedna, jak i druga ustawa nie pozwalają precyzyjnie ustalić, czy za dopuszczalne można uznać stosowanie przepisów r.p.u.h. do doręczania pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W niniejszej pracy uznano, że pierwszeństwo w tym zakresie winny mieć przepisy k.p.a.

Postulować należy doprecyzowanie wzajemnych relacji pomiędzy u.d.e. a k.p.a., a zwłaszcza jednoznacznego wypowiedzenia się przez ustawodawcę, jak należy postępować w sytuacjach tak bardzo istotnych z punktu widzenia adresata, jak np. jego nieobecność i rodzące się z tym obowiązki operatora pocztowego (wyznaczonego) w zakresie pozostawiania zawiadomienia o niemożności doręczenia pisma. Wydaje się, że w związku z tym, iż doręczeniu podlega tradycyjna przesyłka listowa, zastosowanie mogłyby mieć obecne już przepisy k.p.a., a zwłaszcza art. 44.

Kolejna wątpliwość dotyczy tego, czy doręczaną korespondencję powinno się traktować jako pismo nadane przez organ administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego ogólnego, czy też tylko jako wydruk komputerowy pisma nadanego w formie dokumentu elektronicznego, do którego dołączono wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej (por. art. 46 ust. 3 u.d.e.). Z powyższym wiąże się inne pytanie: czy uznanie, że doręczeniu nie podlega pismo, tylko jego komputerowe odwzorowanie, rodzi skutek w postaci dopuszczalności zastosowania przepisów § 7 ust. 1 i ust. 2 r.p.u.h. w zakresie czynności podejmowanych przez operatora wyznaczonego w przypadku nieobecności adresata? Odpowiedzi na te oraz inne pytania pozostają kwestią otwartą, ale wymagającą, prędzej czy później, jednoznacznego wyjaśnienia.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 7-18, <https://doi.org/10.31648/sp.8483>.
- Castells M., *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, przeł. T. Hornowski, Poznań 2003, *Nowe Horyzonty*.
- Czarnecka M., Kelm H., Koczur W., *Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności*, „Optimum. Economic Studies” 2023, nr 1, s. 89-106, <https://doi.org/10.15290/oes.2023.01.111.06>.
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, A. Skóra, B. Kwiatek (red.), Warszawa 2023, *Komentarze Praktyczne*.
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), Warszawa 2021, *Komentarze Praktyczne*.
- Drábková T., *Doručování ve správním řízení se zaměřením na elektronické formy komunikace*, Praha 2017.
- Gacek P., *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 79-94.
- Gaj M., Laprus-Bałuka T., Zaborowska A., *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017, *Krótkie Komentarze Becka*, Legalis.
- Korzeniowska-Polak A., *Zasada oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym i jej realizacja*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, nr 3, cz. 3, s. 17-28.
- Kościuk D.J., *Realizacja zasady oficjalności doręczeń w postępowaniach administracyjnych po wejściu w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 40-47, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.8.5>.
- Kwiatek B., *Komentarz do art. 39, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. 1, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), Warszawa 2020, LEX/el.
- Lipnicka M., Lipnicki A., Wojczyk S., *Przyczyny i sposoby przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu*, „Zeszyty Naukowe. Studia Informatica” 2015, nr 37, s. 75-88, <https://doi.org/10.18276/si.2015.37-06>.
- Łaszczyca G., [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 3: *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, G. Łaszczyca, A. Matan (red.), Warszawa 2021, s. 696-697.
- Skóra A., Kardasz P., Szelągowska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, A. Bochetyn, J.H. Szlachetko (red.), Gdańsk 2020.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, *Monografie*, LEX/el.
- Syp S., *Komentarz do art. 2, [w:] Prawo pocztowe. Komentarz*, M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny (red.), Warszawa 2018, *Komentarze Becka*, Legalis.
- Szuma J., [w:] W. Sawczyn, J. Szuma, *Doręczenia w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Wrocław 2014, *Administracja Publiczna. Biblioteka*.

- Understanding the Digital Divide*, Paris 2001, *OECD Digital Economy Papers*, no. 49, <http://dx.doi.org/10.1787/236405667766>.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „*Acta Iuridica Resoviensia*” 2021, nr 3(34), s. 398-413, <https://doi.org/10.15584/actaires.2021.3.29>.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Transformacja e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych*, „*Rocznik Administracji Publicznej*” 2022, nr 8, s. 265-283, <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.22.015.16791>.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 39*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.

Niniejsza monografia powstała jako trzecia w serii Krakow Jean Monnet Research Papers w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Przedstawia ona analizę wdrożenia i funkcjonowania cyfrowych usług publicznych w Polsce i w Europie ze szczególnym uwzględnieniem związanych z tym wyzwań. Dotyczą one m.in. rozwoju infrastruktury teleinformatycznej, zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu oraz zapewniania ochrony prywatności i bezpieczeństwa obywatelom.

Książka adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim oraz do praktyków w wymienionych dziedzinach. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę czytelników na temat cyfryzacji usług publicznych oraz zachęci środowisko naukowe do dalszych badań w tym zakresie.

This monograph is the third in the Krakow series of Jean Monnet Research Papers and was written as part of the Jean Monnet Module project, carried out by the Chair of European Law at the Jagiellonian University, “E-government — European Challenges for Public Administration in EU Member States and Partner Countries/eGovEU+.”

The book presents an analysis of the implementation and functioning of digital public services in Poland and Europe with a particular focus on the challenges involved. These include the development of ICT infrastructure, preventing digital exclusion and ensuring privacy and security of citizens.

The monograph is addressed to researchers in administration, administrative and European law as well as to practitioners in the mentioned fields. We hope the publication will broaden the readers' knowledge of the digitization of public services and encourage the scientific community to further research in this area.



<https://akademicka.pl>

