

Znaczenie prawidłowego doręczania pism w praktyce organów administracji publicznej, w świetle zagrożenia COVID-19

dr Joanna Wyporska-Frankiewicz,
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji

1. W literaturze nie budzi wątpliwości, że czynność doręczenia pisma, jest ze swej natury czynnością materialno-techniczną, powodującą skutki prawne przez fakty¹. Panuje też zgoda co do bardzo dużego znaczenia doręczeń w toku postępowania administracyjnego. Z tego też względu problematyka ta została bardzo drobiazgowo unormowana w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego². Doręczeń dotyczy rozdział 8 k.p.a. pt. „Doręczenia” umieszczony przez ustawodawcę w dziale I k.p.a. pt. „Przepisy ogólne” – tj. art. 39 – 49b k.p.a. Tak szczegółowe, wręcz kazuistyczne, unormowanie w przepisach k.p.a. problematyki doręczeń podyktowane jest przede wszystkim tym, że doręczenie pisma, a więc doręczenie pisemnego utrwalenia czynności procesowej powoduje szereg bardzo doniosłych skutków prawnych³. Wskazana szczególność jest niezbędna właśnie z uwagi na konieczność precyzyjnego określenia faktów powodujących skutek prawny. Nadto, należy zauważyć – co również podkreśla się w literaturze – że k.p.a. nie zawiera delegacji do wydania przepisów wykonawczych dotyczących doręczania

pism przez pocztę⁴, a co za tym idzie koniecznym było uwzględnienie w przepisach k.p.a. postanowień przepisów, które normują wykonywanie powszechnych usług pocztowych.

Przepisy k.p.a. o doręczeniach stanowią bez wątpienia element gwarancyjny wobec zasady ogólnej pisemności postępowania administracyjnego, a co za tym idzie brak tutaj jakichkolwiek postanowień łagodzących⁵. Dla przyjęcia skuteczności doręczenia konieczne jest więc ścisłe przestrzeganie określonych przez ustawodawcę w przepisach k.p.a. reguł. Przy czym obowiązek przestrzegania owych wymogów formalnych ciąży na organie administracji publicznej. Należy przy tym podkreślić, że od skuteczności doręczenia w wielu przypadkach zależą będą uprawnienia procesowe lub materialnoprawne stron (czy innych uczestników postępowania), co więcej od daty doręczenia określonych pism na stronie ciężać będą określone w nich

1 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021 r., s. 241.

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm. – powoływana dalej jako k.p.a.

3 Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021 r., s. 241, a także G. Łaszczyca, A. Matan [w:] *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998 r., *passim*, a w szczególności s. 22 i n.

4 Jak przewidział to ustawodawca w treści art. 131 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) stanowiąc, iż „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb i sposób doręczania pism sądowych przez podmioty, o których mowa w § 1 zdanie pierwsze [tj. przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe – przypis J. Wyporska-Frankiewicz], mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego toku postępowania, a także realizacji gwarancji procesowych jego uczestników, ochronę praw osób, którym pisma są doręczane, oraz ochronę ich danych osobowych”. Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 819).

5 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 242.

obowiązki, których niewykonania może pociągać za sobą chociażby zastosowanie środków przymusu administracyjnego.

2. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, a co za tym idzie ani strony, ani inni uczestnicy postępowania nie muszą składać oddzielnych wniosków, czy też żądań co do doręczenia im pism. Nie muszą się też dowiadywać w siedzibie organu administracji, czy jest do odebrania jakieś skierowane do nich pismo. Wręcz przeciwnie to na organie administracji ciąży ustawowy obowiązek dokonywania doręczeń z urzędu, w każdym przypadku gdy w związku z określoną sytuacją procesową wymagane jest zaangażowanie w postępowanie stron (lub innych uczestników postępowania)⁶. W literaturze wskazuje się jednak, że od zasady tej ustawodawca częściowo odstąpił w treści art. 39¹ k.p.a., gdyż pozostawił stronie wybór formy doręczanych pism – niemniej jednak jedynie co do samego aktu wyboru dokumentu elektronicznego. Jeśli jednak strona zdecyduje się na doręczanie jej pism w formie dokumentu elektronicznego to dalsze czynności doręczenia będą wykonywane przez organ administracji publicznej na zasadzie oficjalności, zgodnie z trybem, który został ściśle określone przez ustawodawcę w dalszych przepisach k.p.a.⁷. Nie można też zapominać, że ewentualna wadliwość dokonanego doręczenia, czy też jego brak obciąża organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, który nie może się w takim przypadku zasłaniać twierdząc, że skorzystał z pomocy profesjonalisty tj. operatora pocztowego. A co za tym idzie organ administracji publicznej powinien egzekwować od podmiotu doręczającego należyta staranność w wykonaniu tej czynności – ma to bowiem bardzo duże znaczenia dla prowadzonego postępowania⁸.

Czynność doręczenia odnosi się do pism. W myśl bowiem art. 39 k.p.a. „Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (...), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy”.

6 Przykładowo gdy zachodzi konieczność: zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu, albo przeprowadzenia określonych dowodów.

7 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 242.

8 Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy prawna skuteczność doręczenia będzie się opierała na fikcji prawnej.

Pod zbiorczym pojęciem pisma⁹ należy rozumieć wezwanie, zawiadomienie, protokół, czy też inny dokument, jak również sporządzoną na piśmie decyzję (czy jej odpis), odpis ugody, a także postanowienie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że skutki prawne są związane z samym doręczeniem pisma, nie ma natomiast znaczenia, czy adresat zapoznał się z jego treścią. A co za tym idzie oceniając prawidłowość doręczenia okolicznością kluczową jest jedynie to, czy pismo dotarło do adresata – z tego też względu w treści art. 39 k.p.a. ustawodawca zaznaczył, że pisma doręcza się za pokwitowaniem. Jest ono potwierdzeniem doręczenia pisma i ma znaczenie dowodowe – stanowi podstawę oceny daty rozpoczęcia lub zakończenia biegu terminu oraz możliwości dokonania określonych czynności. Konieczność pokwitowania doręczenia ma na celu ochronę interesów uczestników postępowania. W literaturze już od dawna wskazywano bowiem, iż pokwitowanie stwarza domniemanie doręczenia. Domniemanie to może być oczywiście obalone przeciwdowodem – jeśli faktycznie do doręczenia nie doszło¹⁰.

Zgodnie z wolą ustawodawcy doręczenia dokonuje za pokwitowaniem:

- operator pocztowy (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe¹¹) lub
- pracownik organu administracji publicznej, lub
- inna, upoważniona osoba lub organ.

Wybór podmiotu, który będzie dokonywał doręczeń należy do organu administracji. Co więcej treść art. 39 k.p.a. nie pozwala na uznanie, że wiążąca – w wyborze podmiotu, który ma dokonać doręczenia - dla organu administracji publicznej jest kolejność ich wymienienia w przepisie¹². Przy czym wybór podmiotu, który ma dokonać doręczenia nie jest obojętny z punktu widzenia interesów strony¹³.

9 Należy przy tym odnotować, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ogólna pisemności. W myśl bowiem art. 14 § 1 k.p.a. „Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (...), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej”.

10 Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 243 oraz wskazane tam poglądy doktryny i judykatury.

11 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2188 ze zm. – powoływana dalej jako u.p.poczt.

12 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 243.

13 W literaturze wskazuje się bowiem, że stosownie do art. 263 § 1 k.p.a. do kosztów postępowania zalicza się również koszty doręczenia stronom pism urzędowych. Przepis ten stanowi bowiem, iż „Do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56, koszty spowodowane oględzinami na miejscu, koszty doręczenia stronom pism urzędowych, a także koszty mediacji”.

Należy zauważyć, że osobom przebywającym za granicą można doręczać pisma - na wniosek organu administracji – przez konsula¹⁴ zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne¹⁵. Ustawodawca zastrzegł jednak, że „Czynności wymienione w ust. 1 pkt 1 i 2 konsul wykonuje, stosując odpowiednio właściwe przepisy prawa polskiego, jeżeli odbiorca pisma lub innego dokumentu albo osoba, która ma być przesłuchana, jest obywatelem polskim i zgadza się dobrowolnie przyjąć pismo lub inny dokument albo złożyć zeznanie lub wyjaśnienie” (art. 26 ust. 2 u.pr.kon.). Wyprzedzając niejako rozważania dotyczące obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w kraju, o których mowa w art. 40 § 4 i 5 k.p.a., w kontekście możliwości skorzystania z pomocy konsula przy doręczeniu pisma obywatelowi polskiemu, który zgadza się dobrowolnie przyjąć pismo – należy zaznaczyć, że zgodnie z zasadą udzielania informacji stroną zamieszkałą za granicą należy uprzednio pouczyć o obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w kraju. Tylko udzielenie takiego pouczenia pozwala - w konsekwencji niezastosowania się do tego obowiązku – na pozostawienie pisma w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. A co za tym idzie konieczny będzie kontakt ze stroną, który bez wątpienia konsul może ułatwić.

W toku postępowania administracyjnego możliwe jest również doręczenie pism drogą elektroniczną, niemniej jednak po spełnieniu określonych w treści art. 39¹ § 1 k.p.a. warunków¹⁶.

3. Zasada ogólna czynnego udziału strony w postępowaniu wymaga, aby doręczano jej wszystkie pisma dotyczące sprawy, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej. Pisma kierowane do strony powinny wymieniać ją jako indywidualnie określonego adresata pisma – powinny być więc imienne. W myśl art. 40 § 1 k.p.a. pisma doręcza się:

- stronie,

- gdy strona działa przez przedstawiciela¹⁷ - temu przedstawicielowi,
- a jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika¹⁸ – temu pełnomocnikowi. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku gdy strona ustanowiła kilku pełnomocników, pisma doręcza się tylko jednemu pełnomocnikowi. Niemniej strona może wskazać takiego pełnomocnika (art. 40 § 2 k.p.a.). Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w treści art. 40 § 2 *in fine* k.p.a. służy bez wątpienia uproszczeniu czynności procesowych, a także obniża koszty prowadzonego postępowania.

Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków od zasady doręczania pism pełnomocnikowi, gdy strona go ustanowiła - a co za tym idzie organ administracji publicznej ma w takim przypadku obowiązek doręczania wszystkich pism ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi. Co więcej, pominięcie przez organ administracji pełnomocnika jest traktowane jak pominięcie strony, a zatem stanowi uzasadnienie dla wznowienia postępowania na zasadzie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. W judykaturze nie budzi też wątpliwości fakt, iż termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez stronę, która działa przez pełnomocnika – rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia rozstrzygnięcia pełnomocnikowi, nawet jeśli zostało ono wcześniej doręczone stronie. W takim przypadku doręczenie dokonane stronie ma charakter jedynie informacyjny. W literaturze wskazuje się wręcz, iż doręczenie pisma jedynie stronie – w przypadku gdy działa ona przez przedstawiciela lub pełnomocnika – jest bezskuteczne¹⁹.

Ustawodawca zaznaczył, że w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism (art. 40 § 3 k.p.a.). Możliwość wskazania jednej ze stron jako upoważnionej do odbioru pism służy bez wątpienia realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania, o której mowa w art. 12 § 1 k.p.a.²⁰.

14 Na temat konsułów zob. np. S. Sawicki, *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992 r., *passim*.

15 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 195 – powoływana dalej jako u.pr.kon. Przepis art. 26 ust. 1 stanowi bowiem, że „Na wniosek organu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, sądu lub prokuratora konsul: 1) doręcza pisma i inne dokumenty; 2) przesłuchuje strony, uczestników postępowania, świadków i podejrzanych; 3) przekazuje wnioski o udzielenie pomocy prawnej sądom i innym organom państwa przyjmującego”.

16 Na temat doręczania pism drogą elektroniczną w dalszej części ekspertyzy.

17 Należy odnotować, że za stronę, która nie ma zdolności do czynności prawnych działa przedstawiciel ustawowy, opiekun lub doradca tymczasowy. Z kolei za stronę częściowo ubezwłasnowolnioną działa kurator. Oczywiście adresatem wydawanej w sprawie decyzji będzie strona, niemniej jednak wszystkie kierowane do niej pisma, łącznie z decyzją muszą być doręczane jej przedstawicielowi (opiekunowi, kuratorowi) – tylko on jest bowiem władny odebrać pismo ze skutkiem prawnym.

18 Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika. Niemniej jednak o jego ustanowieniu należy poinformować organ administracji publicznej.

19 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 249 oraz wskazana tam literatura.

20 W myśl tego przepisu, „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwymi najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia”.

Należy także odnotować, że podmioty biorące udział w postępowaniu na prawach strony powinny być – w zakresie doręczeń pism – traktowane tak samo jak strona.

Ustawodawca nałożył – w określonych przypadkach - obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń. W takim przypadku doręczenia pism skierowanych do strony są dokonywane takiemu pełnomocnikowi. Obowiązek ten dotyczy strony, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła ona pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek taki nie istnieje jedynie w przypadku, gdy doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 40 § 4 k.p.a.). Nie uczynienie zadość obowiązkowi ustanowienia pełnomocnika do doręczeń rodzi poważne skutki. W myśl bowiem art. 40 § 5 k.p.a. „*W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem*”. Tym samym więc, jak już wskazywano, aby możliwym było wyciągnięcie konsekwencji z faktu nie ustanowienia przez stronę zamieszkałą za granicą pełnomocnika do doręczeń w kraju, konieczne jest uprzednie pouczenie jej o ciężącym nań obowiązku, co wymaga skontaktowania się z nią²¹. To z kolei, z uwagi na fakt zamieszkania przez stronę za granicą, może być utrudnione. Pomocnym, chociaż nie dającym pewności²², może się tutaj okazać udział konsula.

W toku postępowania, na jego stronie, jej przedstawicieli, a także pełnomocniku ciąży obowiązek zawiadamiania organu administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego (art. 41 § 1 k.p.a.). Tym samym ustawodawca wprost określił podmioty, na których ciąży obowiązek zawiadamiania organu o każdej zmianie swojego adresu – ograniczając ten katalog do: strony, jej przedstawiciela i pełnomocnika. A co za tym idzie obowiązek ten nie

będzie dotyczył żadnego innego uczestnika postępowania. Należy przy tym podkreślić, że w razie zaniedbania tego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem będzie miało skutek prawny (art. 41 § 2 k.p.a.)²³. Nie można jednak zapominać, że zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą ogólną udzielania informacji stronie²⁴, o obowiązku tym, a także o skutkach jego zaniechania należy wcześniej pouczyć stronę (jej przedstawiciela, a także pełnomocnika, jeżeli został on ustanowiony) – w przeciwnym bowiem przypadku nie będzie możliwym uznanie, że doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem będzie skuteczne²⁵.

4. Miejsce dokonywania doręczeń uzależnił ustawodawca od tego, czy pismo jest skierowane do osoby fizycznej, czy jednostki organizacyjnej. Osobie fizycznej należy doręczyć pismo zgodnie z postanowieniami art. 42 – 44 k.p.a., nawet gdy prowadzi ona przedsiębiorstwo (firmę) wpisane do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub Ewidencji Działalności Gospodarczej²⁶. W myśl art. 42 § 1 k.p.a. osobom fizycznym pisma doręcza się w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. Przy czym doręczenie pisma w miejscu pracy, aby było skuteczne, musi nastąpić do rąk własnych adresata. Nadto pisma skierowane do osoby fizycznej mogą być również doręczane w lokalu organu administracji, niemniej jednak wówczas,

23 W literaturze wskazuje się wprawdzie, że z przepisu tego wynika domniemanie prawidłowego doręczenia pisma (zob. poglądy Z. Janowicza, *Komentarz postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995 r., s. 141). Niemniej jednak w judykaturze podnosi się, że w przypadku, gdy organ administracji miał informację o nieprawidłowości adresu, to powinien ustalić adres prawidłowy bez ponawiania doręczenia pod ten sam adres zgodnie z art. 44 k.p.a., uznając, że strona naruszyła obowiązek określony w art. 41 § 1 k.p.a. Tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2004 r., I SA 2341/02, ONSAiWSA z 2006 r., nr 2, poz. 41. Tak również J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 250.

24 W myśl bowiem art. 9 k.p.a. „*Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.*”

25 Na obowiązek ten zwraca się uwagę w literaturze – zob. np. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 251 oraz wskazana tam literatura.

26 Zob. rozważania P. Wajdy [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017 r., s. 473 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

21 Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 250.

22 W myśl bowiem przywoływanego powyżej art. 26 ust. 2 u.pr.kon. strona postępowania, którą należy pouczyć o treści art. 40 § 4 i 5 k.p.a. musi być obywatelem polskim oraz musi zgodzić się dobrowolnie przyjmując pismo.

gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 42 § 2 k.p.a.). Ustawodawca pozwolił również na to, aby w razie niemożliwości doręczenia pisma osobie fizycznej ani w jej mieszkaniu, ani w miejscu pracy, ani w lokalu organu administracji publicznej, a także w razie koniecznej potrzeby – pisma doręczać można w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie (art. 42 § 3 k.p.a.). Doręczenie, o którym mowa w art. 42 § 1 k.p.a. określa się w literaturze mianem doręczenia w trybie zwykłym, natomiast doręczenie określone w art. 42 § 2 i 3 k.p.a. to doręczenia w trybach dodatkowych. Przy czym za podstawę regulę uznaje się doręczenie, o którym mowa w art. 42 § 1 k.p.a. Postanowienia art. 42 § 2 k.p.a. mają z kolei charakter uzupełniający – normując możliwość doręczenia wykorzystywaną dodatkowo. Natomiast rozwiązania, o których mowa w art. 42 § 3 k.p.a. mogą znaleźć zastosowanie jedynie wyjątkowo²⁷. W literaturze podkreśla się przy tym, że doręczenie pism nie powinno stwarzać uciążliwości dla adresata, z tego też powodu ustalono w przepisach k.p.a. kolejność miejsc, w których może ono nastąpić. A co za tym idzie należy uznać, że „działanie zgodne z porządkiem i kolejnością czynności doręczania określonych w art. 42 nie będzie miało znamion nękania adresatów ani ich szykanowania, a będzie wykonywaniem obowiązków wynikających z zasady oficjalności doręczeń wiążącej organ administracyjny”²⁸. Należy podkreślić, że brak możliwości doręczenia pisma w trybie zwykłym lub dodatkowym powinien być stwierdzony i utrwalony w aktach sprawy w formie adnotacji, podobnie należy utrwalić konieczną potrzebę – o której mowa w art. 42 § 3 k.p.a. – doręczenia pisma adresatowi.

Doręczenie pisma bezpośrednio do rąk adresata określane jest mianem doręczenia właściwego – właśnie z tego powodu, że adresat odbiera je osobiście. Taki sposób doręczenia pisma osobie fizycznej ma charakter podstawowy, a inne formy doręczeń pism mają charakter uzupełniający, gdyż ich celem jest przede wszystkim umożliwienie biegu postępowania w przypadku opieszałości lub złej woli adresata pisma²⁹. Nie zawsze jest to jednak w praktyce możliwe. Ustawodawca przewidział więc również możliwość tzw. doręczenia zastępczego pisma osobie fizycznej. W myśl bowiem art. 43 k.p.a. „W przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem,

dorośletem domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania”. W takim bowiem przypadku, pismo odbiera niejako w zastępstwie adresata, inna wskazana przez ustawodawcę osoba. Niemniej jednak w przypadku, gdy nie jest możliwym ani tzw. doręczenie pisma w sposób, o którym mowa w art. 42 k.p.a. (tzw. doręczenie właściwe pisma), ani doręczenie w sposób określony w art. 43 k.p.a. (tzw. doręczenie zastępcze) wówczas doręczenie nastąpi przez awizowanie pisma – a więc w myśl art. 44 § 1 k.p.a.:

- w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego – tenże przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej,
- w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ – pismo składa się na okres 14 dni w urzędzie właściwej gminy (miasta).

Przy czym zarówno w jednym, jak i drugim przypadku (tj. gdy doręczenia dokonuje operator pocztowy, jak również pracownik urzędu gminy czy miasta) zawiadomienie o pozostawieniu pisma, wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni – licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w art. 44 § 1 k.p.a. – umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata (art. 44 § 2 k.p.a.). Ustawodawca nałożył więc obowiązek zawiadomienia adresata pisma o tym, że czeka na niego pismo i gdzie oraz w jakim terminie może jej odebrać – zawiadomienie to określane jest też mianem awizo. W przypadku niepodjęcia przesyłki w 7 dniowym terminie, o którym mowa w art. 44 § 2 k.p.a., pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki – niemniej jednak w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia (art. 44 § 3 k.p.a.). Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w art. 44 § 1 k.p.a. – tj. wraz z upływem 14 dni od daty pozostawienia pierwszego awizo – a pismo pozostawia się w aktach sprawy (art. 44 § 4 k.p.a.).

Jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym – a w istocie adresatom niebędącym osobami fizycznymi – pisma doręcza się, zgodnie z treścią art. 45 k.p.a., w lokalu ich siedziby, do rąk osób uprawnionych do odbioru pisma. Tym samym więc miejscem doręczenia będzie wyłącznie lokal

27 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 253.

28 J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 252.

29 Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 252 oraz wskazana tam literatura.

siedziby³⁰ jednostki organizacyjnej lub organizacji społecznej. Przy czym zarówno w doktrynie jak i w judykaturze podkreśla się, że „obowiązkiem tych podmiotów jest taka organizacja pracy, by doręczenie pism w godzinach pracy i w lokalu ich siedziby było zawsze możliwe i by odbioru dokonywała osoba upoważniona. (...) Podmioty te są jednocześnie zobligowane do podjęcia takich działań organizacyjnych, aby wykluczyć możliwość odbioru przesyłek przez osoby nieuprawnione”³¹. Ustawodawca zaznaczył przy tym, że znajdzie tutaj odpowiednie zastosowanie art. 44 k.p.a., a więc możliwe jest doręczenie zastępcze (przez podwójne awizo) pism jednostce organizacyjnej. Tym samym ustawodawca przewidział zarówno tzw. doręczenie właściwe jak i doręczenie zastępcze. Doręczenie właściwe odbywa się przez doręczenie pisma w lokalu siedziby adresata – niebędącego osobą fizyczną – do rąk osób uprawnionych do jego odbioru. Z kolei doręczenie zastępcze odbywa się na zasadach określonych w treści art. 44 k.p.a., który znajdzie tutaj odpowiednie zastosowanie, a więc przez dwukrotne awizowanie pisma. Przy czym warunkiem koniecznym skorzystania z formy doręczenia, o którym mowa w art. 44 k.p.a. będzie uprzednie podjęcie przez doręczyciela nieudanej próby doręczenia właściwego, o którym mowa w art. 45 k.p.a.³². Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z wolą ustawodawcy w przypadku pism kierowanych do podmiotów nie będących osobami fizycznymi nie będzie możliwym skorzystanie z doręczenia zastępczego, o którym mowa w art. 43 k.p.a. Co więcej zarówno w literaturze wskazuje się, że doręczenie dokonane poza lokalem siedziby jest – co do zasady – bezskuteczne prawnie, nawet wówczas gdy osobą odbierającą pismo jest osoba do tego uprawniona³³.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że w przypadku gdy osoby uprawnione do reprezentacji jednostki organizacyjnej wskażą organowi administracji inne miejsce – niż lokal ich siedziby – doręczania im pism to należy respektować ich wolę.

- Odbierający pismo ma obowiązek potwierdzić doręczenie mu pisma swoim podpisem, wskazując datę doręczenia (art. 46 § 1 k.p.a.). Niemniej jednak w przypadku, gdy uchyła się on od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, wówczas doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 2 k.p.a.). Tym samym więc nie będzie skutecznym doręczenie, którego odbiór nie została w sposób określony przez ustawodawcę potwierdzony.

Jeżeli adresat odmówił przyjęcia pisma przesłanego mu przez operatora pocztowego w rozumieniu u.p.poczt. lub inny organ albo w inny sposób, pismo zwraca się nadawcy wraz z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Takie pismo wraz z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy włącza się do akt sprawy (art. 47 § 1 k.p.a.) uznając, że zostało doręczone w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata (art. 47 § 2 k.p.a.).

Należy zwrócić uwagę na to, że dowodem, z którym związane jest domniemanie doręczenia przesyłki przez pocztę jest zwrotne potwierdzenie odbioru tzw. zwrotka. Pocztowy dowód doręczenia przesyłki stanowi dowód tego co zostało w nim urzędowo stwierdzone, pod warunkiem, że zawiera elementy, z które zgodnie z przepisami k.p.a. są niezbędne do przyjęcia że doręczenie zostało dokonane w sposób prawidłowy.

- W przepisach kodeksu ustawodawca sporo miejsca poświęcił doręczeniu pisma w formie dokumentu elektronicznego. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że w myśl art. 39¹ § 1 k.p.a. doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej – w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2020 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁴ w ściśle określonych przez ustawodawcę przypadkach tj. jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

30 Należy zaznaczyć, że w przypadku jednostek posiadających osobowość prawną lokalem ich siedziby będzie zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.) – o ile ustawa lub oparty na niej statut nie stanowi inaczej – miejscowość, w której siedzibę ma organ zarządzający daną osobą prawną. Przepis ten stanowi bowiem, iż „Jeżeli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowi inaczej, siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający”. Równocześnie nie można zapominać, że osoby prawne, które podlegają obowiązkowemu wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego są zobligowane do ujawniania w nim szczegółowych danych dotyczących ich siedziby oraz adresu.

31 P. Wajda [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017 r., s. 473 - 474 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

32 Zob. np. nadal aktualne postanowienie ośrodka zamiejscowego NSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2020 r., II SA/Łd1108/01, Legalis/el; wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., III SA 633/96, Legalis/el; czy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 czerwca 2012 r., II SA/Go 349/12 Legalis/el.

33 P. Wajda [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017 r., s. 474.

34 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 344 – powoływana dalej jako u.ś.u.d.e. Przepis art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. definiuje pojęcie środka komunikacji elektronicznej, rozumiejąc pod nim „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną”.

- 1) „złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny;
- 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny”.

Ustawodawca przewidział również, iż organ administracji publicznej może zwrócić się do strony (lub innego uczestnika postępowania) o wyrażenie zgody na doręczenie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych, załatwianych przez ten organ (art. 39¹ § 1a k.p.a.)³⁵. Organ administracji publicznej może wystąpić o wyrażenie takiej zgody – tj. zgody, o której mowa w art. 39¹ § 1 pkt 3 i § 1a k.p.a. – przysyłając takie wystąpienie za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania (art. 39¹ § 1b k.p.a.). Zaznaczono przy tym, że do wystąpienia tego, o którym mowa w art. 39¹ § 1b k.p.a. – nie stosuje się art. 46 § 3 – 8 k.p.a.

Strona (lub inny uczestnik postępowania) może w każdym czasie zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w takim przypadku organ administracji publicznej ma obowiązek doręczać im pisma w sposób określony dla pisma w formie innej niż form dokumentu elektronicznego (art. 39¹ § 1d k.p.a.).

Skuteczne doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego wymaga dokonania przez organ administracji publicznej szeregu czynności. Zgodnie bowiem z art. 46 § 4 k.p.a. w celu doręczenia pisma w takiej formie organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny zawiadomienie zawierające: „1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób”. Tym samym również w przypadku doręczenia dokonanego w formie dokumentu elektronicznego ustawodawca przewidział również

konieczność potwierdzenia doręczenia – uzależniając od potwierdzenia skuteczność takiego doręczenia. W treści art. 46 § 3 k.p.a. zaznaczono bowiem, iż w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a. – tj. uczyni zadość wymogowi podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

W praktyce nie zawsze jednak uda się bezproblemowo, szybko i skutecznie – a więc uzyskując potwierdzenie odbioru pisma przez jego adresata - doręczyć pismo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wobec tego ustawodawca zastrzegł, że w przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w określony przez ustawodawcę sposób (art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a.), organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. W takim przypadku dochodzi więc do swego rodzaju elektronicznego awizowania pisma doręczanego w formie dokumentu elektronicznego. Ustawodawca zaznaczył równocześnie, że „W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia” (art. 46 § 6 k.p.a.). Równocześnie w myśl art. 47 § 7 k.p.a. zawiadomienia, o których mowa w treści art. 46 § 4 i 5 k.p.a. mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a ich odbioru nie potwierdza się. Mimo skutku doręczenia, które następuje – mimo nieodebrania pisma doręczanego w formie dokumentu elektronicznego - po upływie czternastu dni, od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia, na organie administracji publicznej ciąży wynikający z art. 46 § 8 k.p.a. obowiązek umożliwienia adresatowi pisma dostępu – w swoim systemie teleinformatycznym - do jego treści (w formie dokumentu elektronicznego) przez okres co najmniej 3 miesięcy liczony od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz dostępu do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, o których mowa w art. 46 § 4 i 5 k.p.a.

Szczególne zasady dotyczą doręczania pism w formie dokumentu urzędowego do podmiotów publicznych – następuje to przez elektroniczną skrzynkę podawczą takiego podmiotu (art. 46 § 10 k.p.a.). Taki sposób doręczania bez wątpienia służy zapewnieniu ekonomiki postępowania, nie powoduje bowiem konieczności ponoszenia kosztów związanych z tradycyjnym doręczaniem pism.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. zaczął obowiązywać art. 39² k.p.a., który dotyczy doręczania pism takim stronom (lub innym uczestnikom postępowania), które są równocześnie podmiotami publicznymi obowiązany do udostępniania i obsługi

35 Zob. np. J. Rzymowski, J. Wyporska-Frankiewicz, *Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej po nowelizacji KPA*, [w:] *Innowacje 2014. Innowacyjne działania w ICT*, pod red. P. A. Nowaka, Łódź 2014 r., s. 104 - 115.

elektronicznej skrzynki podawczej w oparciu o treść art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁶. Wobec takich podmiotów ustawodawca nałożył obowiązek dokonywania doręczeń na jego elektroniczną skrzynkę podawczą, zaznaczając równocześnie, że nie stosuje się tutaj art. 39¹ k.p.a. A co za tym idzie nie jest w tym przypadku konieczne ani złożenie podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; ani wystąpienie do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny; ani wyrażenie zgody na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

7. W myśl art. 48 § 1 k.p.a. w przypadku, gdy pismo jest skierowane do osoby nieznanej z miejsca pobytu, dla której sąd nie wyznaczył przedstawiciela – wówczas doręcza się je przedstawicielowi ustanowionemu w myśl art. 34 k.p.a. Przepis ten bowiem – art. 34 k.p.a. – nakładając na organ administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronie nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, należytej reprezentacji nakazuje, aby organ ten wystąpił do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. Niemniej jednak zgodnie z wolą ustawodawcy, w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki, organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu – do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd (art. 34 § 2 k.p.a.).

Pisma, które są kierowane do osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego doręcza się w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych (art. 48 § 2 k.p.a.). W literaturze wskazuje się, że wprawdzie art. 4 k.p.a. stanowi, iż „Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych”, „jednak norma z art. 48 § 1 k.p.a. idzie niejako o krok dalej. Odbywa się to poprzez całkowite wyłączenie stosowania norm z rozdziału 8 k.p.a. do osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsular-

nego. Oznacza to, że podstawą prawną do dokonywania doręczeń pism kierowanych do takich osób są wyłącznie przepisy o charakterze *lex specialis* względem regulacji zawartej w treści k.p.a.”³⁷. Ze wskazanych względów organ administracji powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy adresat pisma nie należy do kręgu podmiotów objętych immunitetem dyplomatycznym lub konsularnym.

8. Ustawodawca przewidział również przypadki tzw. zawiadomienia przez publiczne ogłoszenie, a co za tym idzie wówczas skutek prawny doręczenia pisma jest związany ze wskazanym publicznym ogłoszeniem. W myśl art. 49 § 1 k.p.a. „Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej”. Ustawodawca zaznaczył przy tym, że w treści wskazanego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej należy wskazać dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie (inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej). Zgodnie z treścią art. 49 § 2 k.p.a. zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie (inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej).

Zawiadomienie przez publiczne obwieszczenie jest też możliwe w przypadku udziału w postępowaniu wielu stron. W myśl bowiem art. 49a k.p.a. „Poza przypadkami, o których mowa w art. 49, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2”.

Należy odnotować, że w przypadku zawiadomienia strony – zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a k.p.a. – o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony,

37 P. Wajda [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017 r., s. 492. Zob. również np. G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 2007 r., s. 452.

36 Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm. – powoływana dalej jako u.inf.p.p.

organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub w takiej formie (art. 49b § 1 k.p.a.). Niemniej jednak w przypadku, gdy decyzja lub postanowienie podlegające zaskarżeniu, o którym zawiadomiono strony zgodnie z art. 49 § 1 lub 49 k.p.a., nie mogą być udostępnione stronie w sposób lub formie określonych we wniosku, organ powiadamia o tym stronę i wskazuje, w jaki sposób lub jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być niezwłocznie udostępniony (art. 49b § 2 k.p.a.).

9. W związku z zagrożeniem COVID-19 ustawodawca nie dokonał żadnych zasadniczych zmian przepisów k.p.a. normujących problematykę doręczeń, poza dodaniem do przepisów kodeksu art. 39³. Przepis ten pozwala na doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego. Należy bowiem w tym miejscu odnotować, że przepis art. 14 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2³⁸ zmienił – z dniem 18 kwietnia 2020 r. – k.p.a. dodając doń art. 39³ pozwalając tym samym na doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego. Przepis art. 39³ § 1 k.p.a. stanowi bowiem, iż „W przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, **doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób**”. Zaznaczono przy tym, że wydruk takiego pisma zawiera „1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;

2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane” (art. 39³ § 2 k.p.a.). Nadto wskazany wydruk pisma może również zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo (art. 39³ § 3 k.p.a.). Należy podkreślić, że wydruk pisma, o którym mowa w art. 39³ § 1 k.p.a., stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego (art. 39³ § 4 k.p.a.). Przyjęte przez ustawodawcę, nowe, rozwiązanie umożliwia organowi administracji doręczenie w tradycyjnej – a więc papierowej – formie wydruku dokumentu elektronicznego³⁹. Chodziło bowiem o to, aby umożliwić organowi administracji publicznej załatwianie wszystkich spraw w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego – co jest szczególnie istotne w dobie pandemii – nawet jeśli nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 39¹ § 1 i § 1a k.p.a. W założeniu ustawodawcy wprowadzenie takiej możliwości ma zapewnić szersze wykorzystywanie systemów teleinformatycznych w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej w przypadku, gdy nie zachodzą przesłanki do stosowania doręczenia elektronicznego określone w art. 39¹ k.p.a.⁴⁰.

Przyjęte rozwiązanie pozwala więc na to, aby każde pismo w toku postępowania administracyjnego mogło być wydane w formie dokumentu elektronicznego, z uwagi jednak na brak spełniania warunków określonych w treści art. 39¹ § 1 i § 1a k.p.a. ale nie będzie w takim przypadku możliwym doręczenie go przez organ administracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Tym samym więc, skoro możliwość załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego⁴¹ nie jest w jakikolwiek sposób uzależniona od wystąpienia przesłanek zobowiązujących organ do doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej, to należy przyjąć, że organ może z własnej inicjatywy załatwić w formie dokumentu elektronicznego każdą sprawę, a następnie, w zależności od zaistnienia odpowiednich przesłanek doręczyć stronie (lub uczestnikowi postępowania) pismo:

- albo w formie dokumentu elektronicznego (a więc w formie w jakiej pismo to zostało wydane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego),

39 Zob. Komentarz do art. 39³ k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Warszawa 2020 r., Legalis/el.

40 Por. P. Wajda, *Komentarz do art. 39³* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2020 r., Legalis/el.

41 Na którą wskazał ustawodawca w art. 14 § 1 k.p.a.

- albo w formie wydruku dokumentu elektronicznego (tj. zmaterializowaną postać pisma wydanego w formie dokumentu elektronicznego)⁴².

Ustawodawca określił przesłanki warunkujące możliwość doręczenia wydruku pisma wskazując, iż: po pierwsze, pismo zostało wydane przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego; po drugie, pismo zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; a po trzecie, nie zachodzą przesłanki doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej określone w art. 39¹ k.p.a. Nadto wydruk pisma musi pochodzić z systemu teleinformatycznego przy wykorzystaniu którego organ wydał je w formie dokumentu elektronicznego, co więcej musi on odzwierciedlać jego treść – która musi być tożsama z treścią dokumentu elektronicznego (musi odpowiadać treści dokumentu elektronicznego wygenerowanego w systemie teleinformatycznym).

Wśród elementów treści wydruku ustawodawca wyróżnił takie, które mają charakter obligatoryjny oraz fakultatywny. Do obligatoryjnych elementów treści wydruku zaliczono: po pierwsze, informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; po drugie, identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane. Z kolei element fakultatywny jest jeden – ustawodawca zaznaczył bowiem, że wydruk może zawierać mechanicznie odtwarzany (w samym wydruku lub w postaci faksymile) podpis osoby, która podpisała pismo. Jeżeli wydruk spełnia wszystkie obligatoryjne wymogi, wówczas ma on moc dowodową dokumentu urzędowego⁴³ – stanowi on dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego. Wydruk pisma korzysta więc z domniemania autentyczności oraz

domniemania zgodności z prawdą, tego, co zostało stwierdzone w jego treści⁴⁴.

W literaturze wskazuje się, że art. 39³ k.p.a. statuuje specyficzną formę doręczenia elektronicznego, które zostało określone mianem doręczenia hybrydowego – jest to bowiem doręczenie dokonywane w tradycyjnej papierowej formie (a więc z zachowaniem reguł określonych w art. 43 – 45 k.p.a.), niemniej jednak jego przedmiotem jest wydruk dokumentu elektronicznego (który to dokument nie może być doręczony elektronicznie z uwagi na niespełnienie przesłanek określonych w art. 39¹ k.p.a.⁴⁵). Dręczenie to znajduje się niejako pomiędzy doręczeniem tradycyjnym, a doręczeniem elektronicznym – gdyż pismo wytworzone przez organ administracji publicznej w ramach systemu teleinformatycznego, a więc w postaci elektronicznej, zostaje doręczone do adresata w tradycyjnej papierowej formie. Pismo wejdzie do obrotu prawnego z chwilą doręczenia jego wydruku adresatowi⁴⁶.

42 Zob. *Komentarz do art. 39³ k.p.a.* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Warszawa 2020 r., Legalis/el.

43 W myśl art. 76 § 1 k.p.a. „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”. Ustawodawca zaznaczył jednak, że „Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach” (art. 76 § 3 k.p.a.).

44 Zob. *Komentarz do art. 39³ k.p.a.* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, Warszawa 2020 r., Legalis/el.

45 P. Wajda, *Komentarz do art. 39³* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2020 r., Legalis/el.

46 P. Wajda, *Komentarz do art. 39³* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej, Warszawa 2020 r., Legalis/el.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl