

Agnieszka Skóra

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2169-5326

agnieszka.skora@uwm.edu.pl

O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych

Wstęp

Od nieco ponad dwóch dekad jesteśmy świadkami procesu informatyzacji prawa, w tym także instytucji prawnych, które *ex definitione* wydawały się sprzężone z tradycyjną, papierową postacią dokonywania czynności, jak doręczenia pism między organami państwa a jednostką. W bliższej lub nieco dalszej przyszłości w krajach UE doręczenie elektroniczne będzie stanowić (lub już stanowi) podstawowe narzędzie komunikowania się między tymi podmiotami. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ (dalej jako u.d.e.) w założeniu prawodawcy jest właśnie takim aktem regulującym zasady wymiany rejestrowanej korespondencji elektronicznej². Nakłada obowiązek doręczenia korespondencji za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, (uzupełnionego publiczną usługą hybrydową) przez podmioty publiczne³ (w tym organy państwa) i do tych podmiotów, na

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.

² W ustawie o doręczeniach elektronicznych występują pojęcia, którym ustawodawca zdecydował się nadać swoiste, odrębne od przyjętego w innych aktach normatywnych, znaczenie prawne, jak pojęcia: „korespondencja”, „podmiot publiczny” (por. przyp. 3), „podmiot niepubliczny” (por. przyp. 11) i inne. Pojęcie korespondencji stanowi określenie zbiorcze, którego zakres obejmuje wszelkie materiały (dane) w postaci elektronicznej podmiotów publicznych – wskazanych w ustawie o doręczeniach elektronicznych – w związku z prowadzonymi przez nie sprawami oraz wszelkie pisma w postaci elektronicznej podmiotów niepublicznych kierowane do podmiotów publicznych w rozpatrywanych przez nie sprawach.

³ Definicja podmiotu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 6 u.d.e. i ma charakter autonomiczny. Nie powinna być utożsamiana z innymi definicjami „podmiotu publicznego” umieszczonymi w odrębnych aktach normatywnych. Pojęcie podmiotu publicznego definiowane jest bowiem

adres elektroniczny wpisany do bazy adresów elektronicznych. Akt ten na etapie prac ustawodawczych stanowił przedmiot licznych dyskusji⁴, które jednak zasadniczo nie kwestionowały ogólnej konieczności kompleksowego uregulowania e-doręczeń. Polska nadal jest bowiem państwem, w którym informatyzacja podmiotów publicznych (w szczególności sądownictwa) mocno odbiega od poziomu zaawansowania większości krajów UE⁵.

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych wynika, że wolą ustawodawcy było, by podmioty niepubliczne uzyskały „jedno narzędzie do kontaktów ze wszystkimi podmiotami publicznymi” w postaci publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego⁶. Z kolei „dokumentacja powstała w wyniku realizowanej komunikacji wraz z dowodami doręczenia” powinna być w założeniu „dostarczana na jeden adres do doręczeń elektronicznych, a nie, jak to ma miejsce obecnie, na różne konta w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych, różniących się interfejsem użytkownika i realizowanym sposobem doręczania”⁷.

Konstrukcja ustawy o doręczeniach elektronicznych została oparta na dwóch podstawowych zasadach wyrażonych w art. 1 u.d.e.: powszechności doręczeń elektronicznych oraz prymatu doręczeń elektronicznych nad doręczeniami tradycyjnymi.

Istotą zasady prymatu doręczeń elektronicznych jest organizacja wymiany korespondencji zasadniczo za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych (wpisany do bazy adresów elektronicznych – art. 1 w zw. z 38 i nast. u.d.e.). Uzupełnienie tego *stricte* elektronicznego sposobu doręczenia stanowi publiczna usługa hybrydowa, łącząca cechy doręczenia elektronicznego z tradycyjnym przekazaniem pisma do rąk własnych adresata (art. 5 i art. 45 i nast. u.d.e.). Publiczna usługa hybrydowa skierowana jest do osób wykluczonych cyfrowo oraz takich,

także w art. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 2070 ze zm.), art. 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 ze zm.), art. 4 pkt 7–15 w zw. z art. 21 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 1863). Por. szerzej A. Skóra, *Rewolucja w zakresie e-doręczeń? Uwagi na tle art. 3 ustawy o doręczeniach elektronicznych* (w druku).

⁴ Zob. m.in. P. Kardas, M. Gutowski, *Niebawem czeka nas doręczeniowa e-rewolucja*, „Rzeczpospolita” z 11 listopada 2020 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art8758051-piotr-kardas-maciej-gutowski-niebawem-czeka-nas-doreczeniowa-e-rewolucja> (data dostępu: 28.10.2022); M. Gawroński, *Ustawa o doręczeniach elektronicznych: korespondencja z podmiotami publicznymi będzie przybierała formę elektroniczną*, „Rzeczpospolita” z 26 października 2020 r., <https://www.rp.pl/zadania/art455381-ustawa-o-doreczeniach-elektronicznych-korespondencja-z-podmiotami-publicznymi-będzie-przybierała-forme-elektroniczna> (data dostępu: 28.10.2022).

⁵ Zob. też szerzej na ten temat: D. Szostek, *Elektroniczne doręczenia czyli co czeka radców prawnych*, „Radca.pl” 2021, nr 3, s. 15 i nast.

⁶ Zob. rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 121.

⁷ *Ibidem*, s. 121.

które z innych powodów niż wykluczenie cyfrowe nie są jeszcze „gotowe” na rezygnację z tradycyjnego sposobu doręczenia.

Z kolei zasada powszechności doręczeń elektronicznych wyraża się w ustanowieniu podstaw prawnych dla powszechnego stosowania doręczeń elektronicznych przez podmioty publiczne oraz stworzeniu powszechnej możliwości korzystania z usług w zakresie doręczeń elektronicznych dla tych podmiotów niepublicznych, które są przygotowane pod względem prawnym i technicznym do wymiany korespondencji dokonywanej (w całości lub w części) w postaci elektronicznej⁸.

Ponieważ jednak reguły te – z różnych względów faktycznych i/lub prawnych – nie mogą być utrzymane w każdym przypadku wymiany korespondencji, ustawodawca wprowadził od nich dwa rodzaje wyjątków w art. 3 i art. 6 u.d.e. Przepisy art. 3 u.d.e. zakazują stosowania przepisów całej ustawy o doręczeniach elektronicznych w określonych w tym artykule przypadkach. Część z tych wyjątków budzi przy tym istotne wątpliwości natury prakseologicznej, gdyż prawodawca za ich pomocą utrzymał szereg rozwiązań techniczno-organizacyjnych stosowanych albo zamiast, albo równoległe do instytucji przewidzianych w ustawie o doręczeniach elektronicznych⁹. W istotny sposób osłabia to przyjęte pierwotnie przez niego cele. Natomiast w art. 6 u.d.e. – którego interpretacja stanowi przedmiot niniejszych rozważań – ustawodawca nie wyłącza *ex lege* stosowania przepisów całej ustawy o doręczeniach elektronicznych, lecz eliminuje jedynie możliwość zastosowania określonego rodzaju doręczenia (lub doręczeń) z uwagi na zaistnienie wskazanych w nim przesłanek. Wyłączenia określone w art. 6 u.d.e. mają charakter wyjątków przede wszystkim od zasady prymatu doręczeń elektronicznych. Zasada ta nie będzie miała zastosowania albo w całości (w przypadkach wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. c i pkt 2 lit. d u.d.e.), gdy ustawodawca wyłącza doręczenie za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, utrzymując tradycyjne sposoby doręczenia) lub w części (gdy prawodawca eliminuje stosowanie jedynie publicznej usługi hybrydowej – art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e.)¹⁰. Odstępstwo o zasady prymatu doręczeń elektronicznych uwarunkowane jest zasadniczo naturą i charakterem nośnika, na którym pierwotnie utrwalona została korespondencja (w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. c, pkt 2 lit. d u.d.e.), szczególnym charakterem korespondencji (w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. b, pkt 2 lit. d u.d.e.) lub większą efektywnością tradycyjnego sposobu doręczenia (art. 6 ust. 3 u.d.e.).

⁸ Podobnie: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensa” 2021, nr 3, s. 398, która określa tę zasadę mianem metazasady inkluzywności doręczeń. Zob. też rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 7.

⁹ A. Skóra, op. cit.

¹⁰ Ibidem.

Ponadto przepisy art. 6 u.d.e., jako *leges speciales*, powinny być interpretowane ścieśniająco (zasada *lex specialis derogat legi generali*). Ten rodzaj wykładni powinien także mieć zastosowanie do pojęć nieostrych wymienionych w punktach art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz pkt 2 lit. e u.d.e.

Z uwagi na bogactwo problemów praktycznych i teoretycznych przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wyjątków przewidzianych w art. 6 u.d.e. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepisy art. 6 u.d.e. stanowią ważne uzupełnienie określonego w art. 1 u.d.e. przedmiotowego zakresu obowiązywania ustawy o doręczeniach elektronicznych.

W świetle art. 6 ust. 1 u.d.e. przepisów art. 4 i art. 5 nie stosuje się, gdy: 1) podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej; 2) korespondencja nie może być doręczona na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na: a) brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej wynikający z przepisów odrębnych, b) brak możliwości wykorzystania publicznej usługi hybrydowej wynikający z przepisów odrębnych, c) konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy, d) ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny, e) ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny. Natomiast zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 u.d.e. przepisy odrębne mogą przewidywać doręczenia z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny.

Ocena, czy konkretna przesłanka zezwalająca na odstępianie od doręczania korespondencji za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i/lub publicznej usługi hybrydowej w przypadkach wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.e. istnieje oraz interpretacja zwrotów nieostrych, jakimi w przepisach tych posługuje się ustawodawca, pozostawione zostały podmiotowi publicznemu będącemu nadawcą korespondencji. W przypadku gdy uzna on, że okoliczność taka zaistnieje, powinien lub może odstąpić od doręczenia przewidzianego przez ustawę o doręczeniach elektronicznych. W przypadku gdy przepisy szczególne *expressis verbis* wyłączają takie formy doręczenia, ocena podmiotu publicznego nie ma znaczenia – decyduje przepis ustawy i podmiot publiczny zobowiązany jest do niestosowania przepisów art. 4 i/lub art. 5 u.d.e.

Doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej jako wyjątek od zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e. zasada doręczania korespondencji przez podmioty publiczne z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo publicznej usługi hybrydowej nie dotyczy sytuacji, gdy podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej. Ten rodzaj wyłączenia możliwy jest pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch przesłanek. Przede wszystkim chodzi tu o sytuacje, w których istnieje przepis szczególnie *expressis verbis*, stanowiący że dokument powinien być sporządzony w postaci papierowej. Druga przesłanka warunkująca odstępianie od zasady prymatu doręczeń elektronicznych wyraża się w konieczności złożenia przez podmiot niepubliczny¹¹ (w tym osobę fizyczną¹²) wniosku o doręczenie dokumentu w postaci papierowej. Postać papierowa dokumentu oznacza, że stanowi on odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) określonych myśli lub informacji utrwalonych przy użyciu pisma lub innych znaków wyłącznie na papierze.

Jak zauważa Martyna Wilbrandt-Gotowicz, w analizowanym przypadku ma znaczenie, że oryginał dokumentu ma postać papierową. Jest natomiast bez znaczenia, czy istniał obowiązek sporządzenia oryginału dokumentu w postaci papierowej oraz czy dokument istnieje wyłącznie w postaci papierowej. Cytowana autorka przyjmuje, że wnioskodawca jest uprawniony do żądania doręczenia mu oryginału dokumentu w postaci papierowej¹³. „W komentowanym przepisie nie dookreślono podstaw materialnych uzyskania oryginału dokumentu (np. ze względu na uzasadnioną potrzebę posłużenia się dokumentem urzędowym utrwalonym w takiej postaci). Nie oznacza to jednak, iż każdy wniosek w tym przedmiocie będzie skutkował takim doręczeniem – wymaga to bowiem odrębnej oceny na podstawie przepisów szczególnych co do uprawnienia, interesu prawnego wnioskodawcy w uzyskaniu dostępu do dokumentu”¹⁴.

Nie do końca należy podzielić to stanowisko. W analizowanym przepisie chodzi o sytuacje, gdy z przepisów szczególnych wynika konieczność wytworzenia, złożenia i przechowywania przez podmiot publiczny dokumentu mają-

¹¹ Definicję legalną pojęcia „podmiot niepubliczny” formułuje przepis art. 2 pkt 5 u.d.e.

¹² G. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” z 10 lipca 2022 r., Legalis.

¹³ M. Wilbrandt-Gotowicz [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 137.

¹⁴ Ibidem.

cego jedynie postać papierową. Jednoznaczna treść tego przepisu pozwala na wyeliminowanie z zakresu jego regulacji dokumentów utrwalonych na innym nośniku, np. plastikowej karcie. Ma on ponadto zastosowanie wyłącznie do dokumentu analogowego już znajdującego się w posiadaniu danego podmiotu publicznego. Jeżeli zatem na podmiocie publicznym nie ciąży obowiązek wytworzenia, złożenia i przechowywania dokumentu mającego wyłącznie postać papierową, wniosek podmiotu niepublicznego o doręczenie dokumentu w postaci papierowej może zostać oceniony zasadniczo jako bezskuteczny. Warto zauważyć, że wyłączenie przewidziane w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e. ma zastosowanie do żądania kierowanego przez podmioty niepubliczne do podmiotów publicznych; nigdy zaś do żądania kierowanego przez podmiot publiczny do innego podmiotu publicznego, gdyż ustawa o doręczeniach elektronicznych nakłada na nie obowiązek przesyłania korespondencji w postaci elektronicznej. Obowiązek ten jednak aktualizuje się, zgodnie z treścią art. 155 u.d.e., dla poszczególnych podmiotów publicznych w różnym czasie.

Powyższe uwagi pozwalają na stwierdzenie, że zezwolenie na odstąpienie przez ustawodawcę od zasady prymatu doręczeń elektronicznych nad doręczeniami tradycyjnymi wynika w analizowanym przypadku z woli adresata korespondencji, dla którego relewantna jest jedynie papierowa postać dokumentu oraz który w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości wyraża wolę otrzymania dokumentu sporządzonego pierwotnie na papierze.

Niemożliwość sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej, wynikająca z przepisów odrębnych, jako wyjątek od zasady doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a u.d.e. kolejny wyjątek od zasady prymatu doręczeń elektronicznych ma miejsce w sytuacji, gdy korespondencja nie może być doręczona adresatowi z uwagi na mwywołujący z przepisów odrębnych brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej. Ograniczenie to związane jest w szczególności z dokumentami sporządzonymi na blankietach urzędowych, tj. m.in. dotyczy dowodów osobistych¹⁵,

¹⁵ Zob. art. 30 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r., poz. 671). Projekt ustawy z 3 czerwca 2022 r. o aplikacji mObywatel zasadniczo zrównuje dokument elektroniczny w aplikacji mObywatel z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 2 ust. 8 i 9. Zob. <https://mc.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych-mc/projekt-ustawy-o-aplikacji-mobywatel.html> (data dostępu: 28.10.2022).

paszportów¹⁶, patentów, licencji¹⁷, książeczki żeglarskiej, książeczki wojskowej. Zgodnie z odrębnymi przepisami prawa dokumenty takie obligatoryjnie powinny posiadać „fizyczną” postać (utrwaloną na papierze, karcie plastikowej lub innym nośniku), przekazywaną zazwyczaj do rąk własnych posiadacza w siedzibie organu wydającego, ewentualnie tradycyjną rejestrowaną przesyłką pocztową¹⁸. Omawiane dokumenty z reguły inkorporują określone uprawnienia i wykonywanie tych uprawnień jest immanentnie związane z posiadaniem (i ewentualnym okazaniem) takiego dokumentu. Wyjątek z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a u.d.e. można zatem uznać za pochodną natury prawnej i/lub faktycznej określonego rodzaju dokumentu, która uniemożliwia jego sporządzenie i przekazanie adresatowi w postaci elektronicznej (za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego) i/lub hybrydowej, z uwagi na szczególne uregulowania prawne. W odniesieniu do dowodów osobistych podkreślić przy tym należy, że nawet w przypadku zrównania mocy obowiązującej e-dowodu w aplikacji mObywatel z „tradycyjnym” dowodem osobistym, e-dowód jako dokument elektroniczny nie może być przedmiotem korespondencji między podmiotami publicznymi a niepublicznymi.

Zakaz doręczania za pomocą publicznej usługi hybrydowej przewidziany przez przepisy szczególne

W przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e. ustawodawca wprowadza wyjątek, którego treścią jest zakaz doręczenia korespondencji w sytuacji, gdy przepisy szczególne nie zezwalają na wykorzystanie przez podmiot publiczny publicznej usługi hybrydowej. Przepis ten zatem nie eliminuje doręczenia *stricte* elektronicznego, lecz jedynie jego „mieszaną” postać. Analiza aktualnie obowiązujących przepisów pozwala na wyodrębnienie kilku rodzajów takiego wyłączenia.

Po pierwsze, ustawy eliminują doręczenie przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej z uwagi na szczególny charakter spraw dotyczących określonych w przepisach odrębnych podmiotów, będących członkami lub byłymi członkami określonych formacji, służb lub inspekcji¹⁹. Wyłączenie to ma zastosowanie do spraw osobowych: 1) funkcjonariuszy Policji oraz byłych funkcjonariuszy Policji²⁰, 2) funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej oraz

¹⁶ Zob. art. 15 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 350 ze zm.).

¹⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 138.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Szerzej na temat zróżnicowania tych podmiotów m.in.: J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb inspekcji i straży*, Warszawa 2007.

²⁰ Zob. art. 3a pkt 1–2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.).

byłych funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej²¹, 3) inspektorów i ekspertów Biura Inspektora Nadzoru Wewnętrzznego oraz pracowników zatrudnionych w Biurze Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, a także byłych pracowników, inspektorów i ekspertów Biura Inspektora Nadzoru Wewnętrznego²², 4) funkcjonariuszy oraz byłych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Urzędu Ochrony Państwa²³, (5) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Centralnego Biura Antykorupcyjnego²⁴, 6) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego²⁵, 7) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej²⁶, 8) funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz byłych funkcjonariuszy celnych i byłych pracowników wywiadu skarbowego²⁷, 9) funkcjonariuszy i pracowników oraz byłych funkcjonariuszy i pracowników Służby Ochrony Państwa²⁸.

Przesłanką rezygnacji ustawodawcy z posługiwania się publiczną usługą hybrydową jest także charakter określonego rodzaju postępowań przed organami państwa i doręczanej w ich ramach korespondencji. Przepis ten zatem oparty została na uzasadnieniu podobnym do wyłączenia przewidzianego w art. 3 pkt 1 lit. a u.d.e. Tytułem przykładu przepis art. 32a ust. 1b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²⁹ stanowi, że określone w niej organy emerytalne mogą doręczać pisma w postaci papierowej z wyłączeniem publicznej usługi hybrydowej do podmiotu niepublicznego (w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.d.e.) nieposiadającego adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elek-

²¹ Zob. art. 2a pkt 1–2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1061 ze zm.).

²² Zob. art. 11ia pkt 1–2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2073 ze zm.).

²³ Zob. art. 10a pkt 1–5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 557 ze zm.).

²⁴ Zob. art. 3a pkt 1–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1900).

²⁵ Zob. art. 12a pkt 1–5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 502 ze zm.).

²⁶ Zob. art. 6a pkt 1–2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1064 ze zm.).

²⁷ Zob. art. 10a ust. 1 pkt 1–2 i ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 813 ze zm.).

²⁸ Zob. art. 6a ust. 1 pkt 1–2 i ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 575 ze zm.).

²⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1626.

tronicznych, który nie wszczął postępowania administracyjnego przed tym organem emerytalnym, przy użyciu adresu do doręczeń elektronicznych oraz do podmiotu publicznego (w znaczeniu nadanym przepisem art. 2 pkt 6 u.d.e.) w przypadku braku możliwości doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych tego podmiotu. Podobną regulację możemy znaleźć także na gruncie art. 71ad ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁰, mającej znacznie szerszy pod względem podmiotowym zakres.

We wskazanych przypadkach uzasadnieniem eliminacji doręczenia za pomocą publicznej usługi hybrydowej jest szczególny charakter korespondencji, dotyczącej wrażliwych informacji na temat podmiotów, będących członkami lub byłymi członkami określonych formacji, służb lub inspekcji. Ten wyjątek „przypomina” zatem w pewnym stopniu wyłączenie z art. 3 pkt 1 lit. a u.d.e., tj. zakaz stosowania w ogóle przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony korespondencji zawierającej informacje niejawne³¹. Opiera się na konieczności zapewnienia surowszych warunków bezpieczeństwa wymiany określonych danych, których – zdaniem ustawodawcy – doręczenie hybrydowe nie jest w stanie zapewnić.

Przepisy ustaw szczególnych pozwalają ponadto na eliminację doręczenia za pomocą publicznej usługi hybrydowej w przypadkach, w których mogłoby ono istotnie „utrudniać realizację zadań” określonych w ustawach podmiotów (jak m.in. Straż Graniczna czy Żandarmeria Wojskowa lub Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) zobowiązanych do ochrony porządku i bezpieczeństwa państwa³². Ocena zaistnienia wskazanych wyjątków należy do nadawcy korespondencji (podmiotu publicznego). Przesłanka ta została sformułowana w sposób nieostry, umożliwiając podmiotowi publicznemu indywidualną ocenę sytuacji, w której korespondencja określonego rodzaju (bądź ściśle określona korespondencja) ma zostać wyłączona spod trybu doręczenia przewidzianego w ustawie o doręczeniach elektronicznych. Trudno jednocześnie nie zauważyć, że tego rodzaju przesłanka pełni rolę swoistej „furtki” umożliwiającej rezygnację ze stosowania przepisu art. 5 u.d.e., w przypadkach w których mamy do czynienia z dynamiką różnego rodzaju zagrożeń, skutkiem czego niektóre z nich znajdują się *in statu nascendi*, inne zaś (mniej lub bardziej stopniowo)

³⁰ Dz.U. 2022 r., poz. 1009 ze zm.

³¹ Szerzej na temat „informacji niejawnych” m.in.: T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007, s. 111 i nast.; S. Hoc, T. Szewc, *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, wyd. drugie, Warszawa 2014, s. 108 i nast.

³² Por. m.in. art. 3a pkt 3 ustawy o Policji; art. 2a pkt 3 ustawy o Straży Granicznej; art. 4a ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1214 ze zm.); art. 10a pkt 16 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; art. 11ia ustawy o szczególnych formach nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; art. 3a pkt 6 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 12a pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 502 ze zm.); art. 6a pkt 3 ustawy o Służbie Więziennej; art. 10a ust. 1 pkt 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz art. 6a ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Ochrony Państwa.

same zanikają lub są usuwane. Zadania realizowane przez te podmioty nie mogą być bowiem oceniane w oderwaniu od określonego stanu prawnego i faktycznego. Z drugiej jednak strony duża ogólnikowość komentowanego rozwiązania może skutkować traktowaniem podobnych w treści korespondencji w różnych formacjach i służbach jako wyłączonych bądź nie spod regulacji ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c u.d.e. przesłanką „zwalniającą” podmiot publiczny z obowiązku doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej lub publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy. Pojęcie „rzeczy” należy interpretować zgodnie z treścią art. 45 Kodeksu cywilnego – jako „przedmioty materialne”. W świetle doktryny rzeczami są: 1) materialne części przyrody (w stanie pierwotnym lub przetworzonym), 2) wyodrębnione (w sposób naturalny lub sztuczny), 3) mogące stanowić samoistny przedmiot obrotu i stosunków prawnorzeczowych (jako dobra samoistne)³³. Nie są rzeczami dobra niematerialne (np. utwory, wynalazki), prawa, tzw. *res omnium communes* (złoża minerałów, woda płynąca, powietrze atmosferyczne)³⁴ oraz zwierzęta (art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt)³⁵. Z uwagi na to, że w świetle prawa polskiego rzeczami są jedynie poszczególne przedmioty materialne, statusu takiego nie mają zbiory praw (*universitas iuris*), np. przedsiębiorstwo³⁶ (zob. art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁷), gospodarstwo rolne (zob. art. 55³ k.c.). Przyjmuje się ponadto, że rzeczami nie są również zbiory rzeczy (*universitas*

³³ M. Balwicka-Szczyrba, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex, art. 45, tezy 2–3; P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex, art. 45, tezy 1–2.

³⁴ M. Balwicka-Szczyrba, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), op. cit., art. 45, tezy 2–3; P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), op. cit., art. 45, teza 5.

³⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 572. Zob. też P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), op. cit., art. 45, teza 7–8; M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 16, 45; W. Jedlecka, *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 145 i nast.; K. Piernik-Wierzbowska, *Systematyka i zagadnienie własności zwierząt oraz ich statusu prawnego w kontekście problematyki odpowiedzialności za szkody przez nie wyrządzone*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, t. XVI, s. 219–220.

³⁶ P. Nazaruk, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), op. cit., art. 55¹, tezy 9–10.

³⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1360, dalej jako k.c.

rerum), które składają się z pewnej liczby rzeczy pojedynczych tego samego rodzaju³⁸.

O ile wyłączenie spod określonego w ustawie o doręczeniach elektronicznych reżimu doręczeń rzeczy nie budzi wątpliwości, o tyle na tle powyższego przepisu niejasna jest relacja sformułowania „konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w innej postaci niż elektroniczna” w zestawieniu z treścią przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e.: „podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej”. *Prima facie* dyspozycje obu przepisów częściowo się pokrywają, gdyż „utrwalenie dokumentu w innej postaci niż elektroniczna” to także utrwalenie dokumentu w postaci papierowej. Wydaje się jednak uprawnione stwierdzenie, że *ratio legis* obu przepisów jest odmienne. W dyspozycji przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.e. mieszczą się bowiem przypadki, w których dla podmiotu publicznego lub niepublicznego relewantna jest papierowa postać dokumentu i jednocześnie z przepisów szczególnych wynika konieczność wytworzenia, złożenia i przechowywania przez podmiot publiczny dokumentu mającego postać papierową. Natomiast przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c u.d.e. reguluje m.in. sytuacje, w których dokument został utrwalony w postaci papierowej, jednak przepisy szczególne nie nakładają obowiązku wytworzenia, złożenia i przechowywania przez podmiot publiczny dokumentu w takiej postaci. Komentowany przepis odnosi się także do sytuacji, w jakich przekształcenie dokumentu do postaci elektronicznej jest niemożliwe bądź nadmiernie utrudnione³⁹ z uwagi np. na jej fizyczne właściwości.

„Ważny interes publiczny” jako przesłanka odstąpienia od zasady prymatu doręczeń elektronicznych

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.e. stanowi, że zasada prymatu doręczeń elektronicznych może doznać ograniczenia, gdy korespondencja nie może być doręczona ze względu na ważny interes publiczny, w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa państwa, obronności lub porządku publicznego. W polskim prawodawstwie pojęcia te stanowiące i stosowane są jako pojęcia niedookreślone, nieostre, wieloznaczne i prawnie niezdefiniowane.

Pojęcia „interes publiczny” (art. 17, 63, 213 Konstytucji RP) i „ważny interes publiczny” (art. 22 Konstytucji RP) są definicjami konstytucyjnymi i ich wykładnia – na potrzeby konkretnych uregulowań zawartych w poszczególnych aktach normatywnych – jest bardzo rozbudowana. Oba pojęcia należy uznać za wielofunkcyjne, wewnętrznie złożone i silnie zewnętrznie uwarunkowane,

³⁸ M. Balwicka-Szczyrba, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), op. cit., art. 45, teza 6.

³⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 140.

co powoduje, że oczekiwania dotyczące skonstruowania jego zwężonej i jednolitej dla wszystkich przypadków ustawowych, definicji są pozbawione realnych podstaw⁴⁰. Są one przede wszystkim związane z prawem publicznym: głównie administracyjnym, publicznym gospodarczym⁴¹, w mniejszym stopniu karnym procesowym. Jednak klauzula „interesu społecznie uzasadnionego” stosowana jest także na gruncie prawa cywilnego, w przypadkach zapewnienia ochrony dóbr osobistych⁴².

Ponadto nie ulega wątpliwości, że pojęcie interes publiczny ma charakter względny, tzn. jego treść ulega zmianom w czasie i jest zależna od kontekstu politycznego, społecznego i ustrojowego. Jest nieustannie zmieniającą się kompozycją i bilansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu⁴³. Wymaga więc ciągłego określania i stale na nowo podejmowanych prób definiowania. Skutkuje to brakiem możliwości stworzenia jego bezwzględnej i trwałej definicji oraz eliminuje możliwość jego ustawowego określenia.

Stałym elementem definicji interesu publicznego jest jednak postrzeganie go jako kategorii skomplikowanej, złożonej z wielu elementów. Przyjmuje się, że w jego zakres włączona jest również, jako jeden z tych elementów, ochrona jednostki i jej interesu⁴⁴. W piśmiennictwie oraz w orzecznictwie sądowym przeważa przy tym rozumienie interesu publicznego jako interesu „przeciętnego”⁴⁵. „Przeciętny” interes jest wynikiem społecznego kompromisu, mającego swe źródło w konfrontacji interesów jednostkowych. Jest on abstrakcyjną średnią rozmaitych interesów członków społeczeństwa, gdyż „nie zawierając (...) w sobie wszystkich cech poszczególnych jej czynników, daje tylko ogólny, przeciętny obraz masy indywidualnych składników”⁴⁶. Interes publiczny jest więc pojęciem węższym od sumy interesów indywidualnych i nie pokrywa się z wszystkimi interesami, które nań wpływają. W powyższym ujęciu interes publiczny będzie „interesem całej społeczności państwowej” – społeczeństwa (zorganizowanej wspólnoty) złożonego z różnych grup i jednostek mających

⁴⁰ A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 148 i cyt. tam literatura.

⁴¹ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G” 2016, nr 63, s. 161.

⁴² A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 57, 68; E. Komierzyńska, M. Zdyb, op. cit., s. 164. Sformułowanie „interes społecznie uzasadniony” (nie „publicznie uzasadniony”) wynika z przesłanek uwarunkowanych politycznie – w latach 1945–1989 unikano posługiwania się sformułowaniem „interes publiczny”, niejako zastępując je pojęciem „interes społeczny”. Współcześnie „interes publiczny” i „interes społeczny”, którymi posługują się akty uchwalone w latach 1945–1989, powinny być uznawane za tożsame pojęciowo.

⁴³ J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 133.

⁴⁴ A. Skóra, *Reformatio in peius...*, s. 149 i cyt. tam literatura.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

zróżnicowane interesy i potrzeby. Takie rozumienie interesu będzie równoznaczne z pojmowaniem go jako „wspólnego dobra” („dobra ogólnego”) i przeciwstawne koncepcjom rozumiejącym go jako „interes wielu” (lub „większości”)⁴⁷.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że przesłanką odstąpienia od zasady doręczenia korespondencji w postaci elektronicznej jest „ważny” interes publiczny, co pociąga za sobą stwierdzenie, iż „zwykły” interes publiczny nie stanowi takiej uzasadnionej okoliczności. Na gruncie języka polskiego termin „ważny” rozumiany jest z reguły jako „mający duże znaczenie”⁴⁸, „istotny”⁴⁹. Ustawodawca podaje w analizowanym przepisie przykładowe wartości, jakie uznaje za leżące w zakresie pojęcia „ważny interes publiczny”. Są to: zapewnienie „bezpieczeństwa państwa”, „obronności” oraz zapewnienie „porządku publicznego”. Pojęcia te nie wyczerpują zakresu znaczeniowego wyrażenia „ważny interes publiczny”; ich wyciszenie nie ma charakteru zamkniętego, zatem od judykatury oraz praktyki zależeć będzie ostateczna interpretacja pojęcia „ważny interes publiczny” na potrzeby oceny możliwej rezygnacji z doręczeń uregulowanych w art. 4 i 5 u.d.e. Jednocześnie, podobnie jak pojęcie „ważnego interesu publicznego”, nie mają one ustawowej definicji, zatem powinny być dekodowane przy wykorzystaniu stanowiska doktryny oraz orzecznictwa sądów i trybunałów na tle konkretnej regulacji ustawowej i konkretnego stanu faktycznego. Wniosek taki wynika przede wszystkim z celowego zastosowania przez ustawodawcę w tym przepisie pojęć nieostrych, których istotą jest (zgodnie z zasadami wykładni) uelastycznienie prawa. Wyciszone przykładowo pojęcia są „żywe” i trudno je zdefiniować nawet w sposób stosunkowo ogólny. Nie mogą także być interpretowane w oderwaniu od określonego stanu faktycznego i prawnego.

Ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz z innych przyczyn mających charakter techniczny

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e u.d.e. zasada doręczania korespondencji przez podmioty publiczne z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej nie dotyczy sytuacji, w której doręczenie takie nie byłoby możliwe z uwagi na ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji

⁴⁷ Ibidem, s. 150. Szerzej na temat „dobra publicznego” m.in. T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona...*, s. 39.

⁴⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: ważny, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wazny.html> (data dostępu: 28.10.2022).

⁴⁹ *Glosbe. Słownik*, hasło: ważny, <https://pl.glosbe.com/pl/pl/wa%C5%BCny> (data dostępu: 28.10.2022).

oraz z innych przyczyn mających charakter techniczny. „Ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji” są konsekwencją wymagań określonych w przepisach wykonawczych do ustawy o doręczeniach elektronicznych, w tym przede wszystkim w Regulaminie świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej (obowiązującym od 5 października 2021 r.⁵⁰, dalej jako Regulamin). Tytułem przykładu zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu nie jest dopuszczalne przesłanie dokumentu elektronicznego w ramach publicznej usługi hybrydowej w formacie innym niż pdf, w rozmiarze większym niż 15 MB, niedostosowanie dokumentu elektronicznego do wydruku w ramach parametrów określonych w § 6 ust. 2 Regulaminu, przekazanie do nadania dokumentu niespełniającego warunków określonych w załączniku nr 1 do Regulaminu (§ 4 ust. 2 Regulaminu, np. w sytuacji w której objętość dokumentu elektronicznego przekracza 98 kartek, w przypadku zabezpieczenia pliku hasłem) i inne.

„Inne przyczyny mające charakter techniczny”, o których mowa w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e u.d.e., to m.in. przyczyny uwarunkowane stanem systemu teleinformatycznego, np. awarią, atakiem hakerskim, działaniem siły wyższej. Przyczyny te, aby stanowiły podstawę wyłączenia przepisów art. 4 i 5 u.d.e., powinny mieć charakter obiektywny i trudny do przewyżczenia⁵¹. Jest to bowiem konsekwencją wyjątkowego charakteru zezwolenia na odstąpienie od zasady prymatu doręczeń elektronicznych, co powoduje, że powinny być interpretowane zawężająco.

Istnienie przepisów odrębnych, przewidujących możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa

W świetle art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. zasada doręczania korespondencji przez podmioty publiczne za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo publicznej usługi hybrydowej nie dotyczy także sytuacji, gdy przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny. Przede wszystkim zastosowanie

⁵⁰ <https://pliki.biznes.gov.pl/20211001/pliki/Regulamin-swiadczenia-PURDE-i-PUH-v10.pdf> (data dostępu: 28.10.2022).

⁵¹ Podobnie: M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), op. cit., s. 141.

powyższego wyjątku możliwe jest, gdy istnieje przepis szczególnie zezwalający na możliwość doręczenia korespondencji w sposób inny niż wynika to z ustawy o doręczeniach elektronicznych. Po drugie, przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. znajdzie zastosowanie, gdy nadawca w konkretnych okolicznościach uzna ten inny, wyraźnie przez ustawę wskazany sposób doręczenia za bardziej efektywny niż doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych bądź za pośrednictwem publicznej usługi hybrydowej. Bezpośrednią przesłanką tego rodzaju wyłączenia jest zatem efektywność procesu doręczenia w realiach konkretnej sprawy i jej uczestników, którą należy wiązać w szczególności z szybkością doręczenia i pewnością co do możliwości zapoznania się adresata z przesyłaną korespondencją. W szczególności w mniejszych miejscowościach, zwłaszcza w przypadku gdy pracownik podmiotu publicznego zna adresata korespondencji, doręczenie przez pracowników może nastąpić szybciej niż z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej⁵².

W odróżnieniu od pozostałych wyłączeń odsyłających do przepisów szczególnych, w analizowanym przypadku nie chodzi o wynikający z takich przepisów brak możliwości sporządzenia dokumentu w postaci elektronicznej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a u.d.e.) ani o wyłączenie wprost w przepisach szczególnych zastosowania publicznej usługi hybrydowej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e.). Odesłanie obejmuje wszystkie przepisy szczególne, które przewidują inne niż doręczenia elektroniczne, zazwyczaj akcesoryjne sposoby doręczania, np. przy pomocy pracowników organu czy sądu. Mogą one również obejmować samodzielne przekształcenie przez organ dokumentu z postaci elektronicznej na papierową i doręczenie wydruku dokumentu (przez pracownika czy operatora pocztowego) zamiast wykorzystania publicznej usługi hybrydowej. Przykładów takiego rozwiązania dostarczają m.in. regulacje postępowania administracyjnego, jak przepis art. 71aa ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵³ czy art. 39³ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, samo uchwalenie ustawy o doręczeniach elektronicznych i zawarte w niej rozwiązania prawne należy uznać za duży sukces w zakresie plano-

⁵² Ibidem.

⁵³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 2000. Zob. szerzej m.in.: P. Wajda, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2022, s. 91–93; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2022, Lex, kom. do art. 39³ k.p.a.

wanej cyfryzacji wymiany korespondencji między podmiotami publicznymi oraz relacjach, w których przynajmniej jedną ze stron jest podmiot publiczny. Po drugie, wyłączenia wymienione w art. 6 u.d.e. nie mają tak szerokiego zakresu i nie budzą takich wątpliwości prakseologicznych, jak wyłączenia przewidziane w art. 3 tej ustawy. W art. 6 u.d.e. ustawodawca nie wyłączył bowiem *ex lege* stosowania przepisów całej ustawy o doręczeniach elektronicznych, lecz wyeliminował jedynie możliwość zastosowania określonego rodzaju doręczenia (lub doręczeń) z uwagi na zaistnienie wskazanych w nim przesłanek. Po trzecie, trzeba zauważyć, że wyłączenia określone w art. 6 u.d.e. mają charakter wyjątków przede wszystkim od zasady prymatu doręczeń elektronicznych. Zasada ta nie będzie miała zastosowania albo w całości (w przypadkach wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. c i pkt 2 lit. d u.d.e.), gdy ustawodawca wyłącza doręczenie za pomocą publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, utrzymując tradycyjne sposoby doręczenia) lub w części (gdy prawodawca eliminuje stosowanie jedynie publicznej usługi hybrydowej – art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.e.)⁵⁵. Odstępstwo od zasady prymatu doręczeń elektronicznych, przewidziane w art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. c, pkt 2 lit. d u.d.e., uwarunkowane jest zasadniczo naturą i charakterem nośnika, na którym pierwotnie utrwalona została korespondencja. Z kolei w przepisach art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 2 lit. b, pkt 2 lit. d u.d.e. wyjątki są uwarunkowane szczególnym charakterem korespondencji lub większą efektywnością tradycyjnego sposobu doręczenia (art. 6 ust. 3 u.d.e.).

Wykaz literatury

- Balwicka-Szczyrba M., A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.
- Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb inspekcji i straży*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Gawroński M., *Ustawa o doręczeniach elektronicznych: korespondencja z podmiotami publicznymi będzie przybierała formę elektroniczną*, „Rzeczpospolita” z 26 października 2020 r., <https://www.rp.pl/zadania/art455381-ustawa-o-doreczeniach-elektronicznych-korespondencja-z-podmiotami-publicznymi-bedzie-przybierala-forme-elektroniczna>.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Hoc S., Szewc T., *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, wyd. drugie, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Kardas P., Gutowski M., *Niebawem czeka nas doręczeniowa e-rewolucja*, „Rzeczpospolita” z 11 listopada 2020 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art8758051-piotr-kardas-maciej-gutowski-niebawem-czeka-nas-doreczeniowa-e-rewolucja>.

⁵⁵ A. Skóra, *Rewolucja w zakresie e-doręczeń...*

- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G” 2016, nr 63.
- Jedlecka W., *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wyd. UWr, Wrocław 2017.
- Piernik-Wierzbowska K., *Systematyka i zagadnienie własności zwierząt oraz ich statusu prawnego w kontekście problematyki odpowiedzialności za szkody przez nie wyrażane*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, t. XVI.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2022, Lex.
- Sibiga G., *Jak nie informatyzować administracji*, „Rzeczpospolita” z 10 lipca 2022 r., Legalis.
- Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Wyd. UG, Gdańsk 2002.
- Skóra A., *Rewolucja w zakresie e-doręczeń? Uwagi na tle art. 3 ustawy o doręczeniach elektronicznych* (w druku).
- Szewc T., *Publicznoprawna ochrona informacji*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Szostek D., *Elektroniczne doręczenia czyli co czeka radców prawnych*, „Radca.pl” 2021, nr 3.
- Wajda P., [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, TNOiK, Toruń 1998.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2.

Summary

About the e-delivery revolution again. Comments on the background of Art. 6 of the Act on Electronic Delivery

Keywords: administrative law, e-delivery service, Act on Electronic Delivery, ICT System, principle of primacy of electronic deliveries, public service of registered electronic delivery, public hybrid delivery.

The purpose of this study is to draw attention to the exceptions to the principle of primacy of electronic deliveries provided in Art. 6 of the Act of November 22nd, 2020 on Electronic Delivery (AED). These exceptions are an important supplement to – specified in Art. 1 AED – the material scope of the Act on Electronic Delivery. Their analysis will help to answer the question of

whether the Act on Electronic Delivery, which was supposed to play the role of a *sui generis* “constitution of delivery” (i.e., to be an act comprehensively regulating the principles of making registered electronic service deliveries in relations between public entities and in relations in which at least one of parties is a public entity) may indeed be such the AED. The enactment of the AED and the legal solutions it contains should be considered a great success in terms of the planned digitization of correspondence exchange. The derogation from the principle of the primacy of electronic delivery provided for in Art. 6 AED is essentially conditioned by the nature and character of the device on which the correspondence was originally recorded. The remaining exceptions depend on the special nature of the correspondence or the greater efficiency of the traditional method of delivery.