

**Błażej Kwiatek**

ORCID: 0000-0003-3685-0771

blazejkwiatek@gmail.com

## Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym\*

### Wstęp

W dniu 5 października 2021 r. weszła w życie ustawa o doręczeniach elektronicznych<sup>1</sup>, która wprowadziła nowe zasady e-doręczeń w polskim prawie, znowelizowała Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> oraz wiele innych aktów prawnych. Obowiązek jej stosowania został jednak rozłożony w czasie i uzależniony od rodzaju podmiotu, którego dotyczy (zob. art. 155 u.d.e.). Przykładowo można wskazać, że dla organów administracji rządowej, jednostek budżetowych obsługujących te organy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych, Polskiej Akademii Nauk termin stosowania tej ustawy w zakresie doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (dalej jako PURDE) lub publicznej usługi hybrydowej (dalej jako PUH) zostanie określony w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e. Z kolei w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie PURDE termin ten zostanie określony w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e., a w zakresie PUH ustalono od dnia 29 października 2029 r. Natomiast dla sądów i trybunałów, komorników, prokuratur, organów ścigania i Służby Więziennej

---

\* Publikacja powstała w oparciu o wystąpienie autora *Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Przyszłość doręczeń elektronicznych: szanse i zagrożenia”, zorganizowanej 8 grudnia 2023 r. przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Stowarzyszenie Na Rzecz Pracownictwa w Oświacie.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1045), dalej jako u.d.e.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako k.p.a.

termin stosowania rzeczowej ustawy w zakresie doręczania z wykorzystaniem PURDE lub PUH wyznaczono od dnia 1 października 2029 r. Przepisy przejściowe przewidują używanie nowych e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym od daty wskazanej w komunikacie ministra właściwego do spraw informatyzacji albo określonej w przepisie (zob. art. 158 w zw. z art. 155 u.d.e.)<sup>3</sup>. Komunikat został już nawet wydany<sup>4</sup>, ale ustawodawca na mocy art. 1 ustawy o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych<sup>5</sup> zdecydował, że kolejny raz zostanie przesunięty termin stosowania nowych e-doręczeń. Wskutek ostatniej zmiany treści komunikatu wskazano w nim datę 1 stycznia 2025 r.<sup>6</sup> Wprawdzie ustawa o doręczeniach elektronicznych w zakresie doręczenia za pomocą PURDE lub PUH będzie stosowana od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.de. albo od dnia 29 października 2029 r., ale warto już teraz przyrzec się nowym przepisom o e-doręczeniach.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje, że organy stosują w postępowaniu administracyjnym hierarchię doręczania z wyjątkami<sup>7</sup>: 1) PURDE na adres do doręczeń elektronicznych (dalej jako ADE; art. 39 § 1 k.p.a.), 2) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem PUH albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 § 2 k.p.a.), 3) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>8</sup>, albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 § 3 k.p.a.). Warto wyraźnie zaznaczyć, że ustalenie przez organ właściwego trybu doręczenia pisma jest niezależne od sposobu wniesienia podania, a także woli adresata, a zatem te okoliczności nie mają wpływu na opisaną kolejność.

---

<sup>3</sup> Szerzej o przepisach przejściowych zob. M. Adamczyk, *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 7–18, DOI: 10.31648/sp.8483.

<sup>4</sup> Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1077 ze zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 2699).

<sup>6</sup> Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2024 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1078).

<sup>7</sup> P. Wajda, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 39<sup>1</sup>. Na temat wyjątków szerzej zob. A. Korzeniowska-Polak, *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 38–48.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1640 ze zm.), dalej jako pr. poczt.

Dowody doręczenia stanowią w postępowaniu administracyjnym istotne materiały potwierdzające przebieg procesu doręczenia pism, w tym postanowień i decyzji. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej (art. 110 § 1 k.p.a.). Doręczenie decyzji wywołuje szereg skutków materialnoprawnych i procesowych, a także sprawia, że wchodzi ona do obrotu prawnego i strona poznaje jej treść, uzyskując świadomość w zakresie swych praw czy też obowiązków<sup>9</sup>. Czynność doręczenia musi zatem zostać dokonana prawidłowo i organ musi dysponować z dokonania tej czynności odpowiednim potwierdzeniem<sup>10</sup>. W tym kontekście dowody doręczenia, świadczące o przebiegu doręczenia, mają kluczowe znaczenie.

W ramach doręczenia elektronicznego przy wykorzystaniu PURDE wystawiane są dowody związane z posługiwaniami się przesyłanymi danymi (pismami, w tym decyzjami), w szczególności m.in. dowód wysłania i otrzymania. Celem niniejszego opracowania jest ustalenie zasad funkcjonowania i charakteru prawnego tych dowodów w drodze analizy formalno-dogmatycznej właściwych aktów prawnych oraz piśmiennictwa. Przedstawione rozważania pozwalają stwierdzić, że ww. dowody, jako dowody doręczenia elektronicznego, w ogólnej perspektywie zachowują znaczny stopień podobieństwa do ich papierowych odpowiedników w doręczeniu tradycyjnym (przesyłką rejestrowaną) przy zachowaniu oczywistych odrębności wynikających z ich postaci. Zarazem jednak na poziomie szczegółowym widoczne są nawet istotne różnice między dowodami doręczenia elektronicznego a tradycyjnego. Ze względu na konieczność zachowania spójności w prowadzonych rozważaniach, a także ich zwięzłość, w publikacji skupiono się przede wszystkim na doręczeniu elektronicznym PURDE w odniesieniu do doręczenia tradycyjnego przesyłką rejestrowaną, jako najbardziej podobnych usług zewnętrznych względem organu. W tym celu zanalizowano rodzaj, konstrukcję oraz charakter prawny dowodów doręczenia elektronicznego wystawianych w PURDE, w szczególności dowód wysłania i otrzymania, w kontekście porównania do dowodów sporządzanych przy doręczeniu tradycyjnym realizowanym przesyłką rejestrowaną. Poza zakresem opracowania pozostawiono z tej przyczyny kwestię wystawiania dowodów doręczenia w ramach PUH. Doręczenie przez PUH polega bowiem na wysłaniu przez organ drogą elektroniczną pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, które jest przekształcane przez operatora wyznaczonego w wydruk ww. pisma i w tej postaci wraz dodatkowymi informacjami doręczane adresatowi (zob. art. 46 i 47 u.d.e.). Tym samym doręczenie pisma przy wykorzystaniu PUH ma charakter mieszany (elektroniczno-tradycyjny), ponieważ następuje zawsze

<sup>9</sup> Szerzej: uchwała NSA z 7 marca 2022 r., sygn. akt I FPS 4/21; wyrok NSA z 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt I GSK 1750/21.

<sup>10</sup> Zob. postanowienie WSA w Krakowie z 13 października 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 773/22.

drogą elektroniczną i tradycyjną. Szczególna sytuacja tej usługi, w ramach której wystawiane są dowody doręczenia – występujące w doręczeniu elektronicznym i tradycyjnym, wymaga odrębnego przedstawienia i zasługuje na osobne, wnikliwe opracowanie.

## Pojęcie dowodu doręczenia

Pojęcie „dowód” występuje wielokrotnie w k.p.a., w tym został poświęcony mu rozdział 4 *Dowody* w dziale II *Postępowanie*. Nie zawarto jednak w tym akcie prawnym jego ustawowej definicji. Powołane pojęcie jest używane w art. 75 k.p.a. w znaczeniu środka dowodowego, który pozwala na przekonanie się organu o istnieniu lub nieistnieniu danych faktów, ewentualnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach<sup>11</sup>. Z kolei przez doręczenie należy rozumieć wyraźną, władczą, obligatoryjną, formalną i nieodwołalną czynność procesową techniczną właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma albo wydruki pism (wydruki dokumentów elektronicznych) wraz z niezbędnymi informacjami/załącznikami adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne<sup>12</sup>. W tym kontekście zostało przyjęte na potrzeby prowadzonych rozważań, że dowód doręczenia należy rozumieć jako dowód (środek dowodowy) stanowiący źródło informacji o przebiegu procesu doręczenia.

---

<sup>11</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2023, Lex, komentarz do art. 75. Pojęcie dowodu na gruncie postępowania administracyjnego nie jest rozumiane jednoznacznie. Problematyka ta była poruszona w wielu publikacjach naukowych, m.in.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2022, Legalis, komentarz do art. 75; M. Rudnicki, *Zagadnienie otwartości katalogu środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2013, nr 2, s. 67 oraz przywołana tam literatura.

<sup>12</sup> Zob. G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 47. Przedstawione rozumienie pojęcia doręczenia zostało oparte na zawartym w ww. publikacji uniwersalnym poglądzie, który uzupełniono o wskazanie przekazywania (udostępniania) w sytuacjach określonych prawem (art. 39<sup>3</sup> k.p.a. oraz w ramach PUH art. 46 i 47 u.d.e.) wydruków pism (wydruków dokumentów elektronicznych) wraz z niezbędnymi informacjami/załącznikami, co wynika z nowelizacji przepisów k.p.a. w zakresie doręczeń.

## Dowody doręczenia tradycyjnego

### Rodzaje dowodów doręczenia tradycyjnego

W ogólnym postępowaniu administracyjnym doręczenie tradycyjne następuje przesyłką rejestrowaną<sup>13</sup> albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Doręczenie pisma utrwalonego w postaci papierowej albo wydruku pisma wraz z niezbędnymi informacjami (zob. art. 39<sup>3</sup> k.p.a.) przesyłką rejestrowaną odbywa się za pokwitowaniem przyjęcia i odbioru (art. 3 pkt 23 pr. poczt.). Zarazem ze względu na wymóg potwierdzenia odbioru określony w art. 46 § 1 k.p.a. przy realizowaniu wysyłki pisma za pomocą przesyłki rejestrowanej wymagane jest korzystanie z dodatkowo płatnej<sup>14</sup> usługi potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej (tzw. zwrotnego potwierdzenia odbioru)<sup>15</sup>. Warto tylko wspomnieć, że doręczenie pisma (lub wydruku pisma) przez inne upoważnione osoby lub organy powinno mieć miejsce – co do zasady za pokwitowaniem – przy potwierdzeniu doręczenia (art. 39 § 2 pkt 2 w zw. z art. 46 § 1 albo art. 39 § 3 pkt 2 w zw. z art. 46 § 1 k.p.a.)<sup>16</sup>. Ponadto w razie braku osoby uprawnionej do odebrania korespondencji wystawiane są zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru (art. 44 § 2 k.p.a.) oraz powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki (art. 44 § 3 k.p.a.), czyli tzw. awizo.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że w ramach doręczenia tradycyjnego za pomocą przesyłki rejestrowanej sporządzane są obligatoryjnie co najmniej pokwitowanie przyjęcia i odbioru, a także potwierdzenie odbioru (tzw. zwrotne potwierdzenie odbioru) i w sytuacji określonej w przepisach – awiza. Te materiały stanowią źródło informacji o przebiegu doręczenia tradycyjnego, a zatem są to dowody doręczenia tradycyjnego. Dodatkowo w toku

---

<sup>13</sup> Przesyłka rejestrowana zostanie zanalizowana na przykładzie usługi realizowanej przez Poczte Polskę S.A.

<sup>14</sup> Rozdział VII. Potwierdzenie odbioru w obrocie krajowym w cenniku usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym Poczty Polskiej S.A., obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2024 r., <https://www.poczta-polska.pl/akty-prawne/> (data dostępu: 2.04.2024).

<sup>15</sup> Doręczenie za potwierdzeniem odbioru oznacza doręczenie przesyłki rejestrowanej w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę potwierdzenia jej odbioru w postaci dokumentu w formie papierowej – § 2 ust. 3 pkt 5a regulaminu świadczenia usług powszechnych Poczty Polskiej S.A., obowiązującego od dnia 26 czerwca 2023 r. i dostępnego pod adresem: <https://www.poczta-polska.pl/akty-prawne/> (data dostępu: 2.04.2024), dalej jako regulamin PP.

<sup>16</sup> W doktrynie zwrócono uwagę na nieuzasadnione, jak się wydaje, powtórzenie w art. 39 § 2 pkt 2 i § 3 pkt 2 k.p.a. sformułowania „doręczanie przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy” – zob. A. Korzeniowska-Polak, op. cit., s. 42. Jednocześnie literalna wykładnia przepisów przemawia za uznaniem, że w przypadku określonym w art. 39 § 2 pkt 2 k.p.a. wymagane jest pokwitowanie, a w przypadku wskazanym w art. 39 § 3 pkt 2 k.p.a. już nie. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że w obu tych sytuacjach konieczne jest uzyskanie potwierdzenia doręczenia (art. 46 § 1 i 2 k.p.a.). Ponadto obowiązek pokwitowania przy przesyłce rejestrowej wynika z art. 3 pkt 23 pr. poczt.

tego doręczenia mogą zostać stworzone inne materiały świadczące o przebiegu tej czynności. Ponadto dowody mogą powstać także po wykonaniu doręczenia (np. zeznania listonosza jako świadka, wynik postępowania reklamacyjnego).

### **Konstrukcja dowodów doręczenia tradycyjnego**

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje szczegółowo budowy dowodów doręczenia w doręczeniu tradycyjnym. Przy potwierdzeniu doręczenia pisma wymagane jest złożenie podpisu ze wskazaniem daty przez odbierającego, a jeżeli uchyła się on od tego lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 1 i 2 k.p.a.). Z kolei w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma i powtórnym zawiadomieniu o pozostawieniu pisma (awizo) powinna znajdować się informacja o możliwości odbioru tego pisma w określonym w przepisach miejscu i w określonym terminie (art. 44 k.p.a.). Ponadto przy doręczaniu pisma za pomocą przesyłki rejestrowanej należy mieć na uwadze, że wymagania w zakresie pokwitowania są również zamieszczone w przepisach pr. poczt. Na podstawie upoważnienia z art. 47 pkt 2 lit. c pr. poczt. zostało wydane rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego<sup>17</sup>. Przesyłkę rejestrowaną doręcza się za pokwitowaniem odbioru po stwierdzeniu tożsamości osoby uprawnionej do odbioru, a jeżeli odbiorca nie może pokwitować, doręczający sam stwierdza datę doręczenia, osobę odbierającą oraz przyczynę braku podpisu (zob. § 21 ust. 1 i 3a r.w.w.u.). Pokwitowanie powinno zawierać czytelny podpis odbiorcy i datę odbioru, przy czym w zakresie osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – czytelny podpis odbiorcy, datę odbioru i odcisk stempla firmowego, a w razie braku tego stempla należy zamieścić informację o dokumencie potwierdzającym uprawnienie do odbioru przesyłki (§ 21 ust. 3 i 4 r.w.w.u.)<sup>18</sup>. Ponadto zasady świadczenia usług pocztowych, w tym doręczania przy pomocy przesyłki rejestrowanej, znajdują się w regulaminie (zob. art. 21 oraz 49 pr. poczt.). Doręczenie przesyłki rejestrowanej odbywa się po pokwitowaniu odbioru przesyłki, a jeżeli została ona nadana za potwierdzeniem odbioru również po pokwitowaniu na formularzu potwierdzenia odbioru (zob. § 23 ust. 2 pkt 4 regulami-

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2023 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1026), dalej jako r.w.w.u.

<sup>18</sup> Warto jednak zaznaczyć, że nieczytelny podpis na pokwitowaniu odbioru lub na potwierdzeniu odbioru nie powinien co do zasady oznaczać nieskuteczności doręczenia w toku postępowania administracyjnego. Zob. wyrok NSA z 6 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1493/10, w którym zawarte zostały uniwersalne rozważania zachowujące aktualność nawet po zmianie stanu prawnego.

nu PP). Wzory i formularze są zamieszczone na stronie internetowej Poczty Polskiej S.A. i w jej placówkach (§ 1 ust. 2 w zw. z § 13 ust. 4 ww. regulaminu PP)<sup>19</sup>.

Przepisy obejmujące konstrukcje prawne dowodów doręczenia tradycyjnego zostały zawarte w wielu regulacjach. W zakresie dowodów potwierdzających przekazanie przesyłki (w szczególności w odniesieniu do zwrotnego potwierdzenia odbioru)<sup>20</sup> zauważalna jest konieczność obligatoryjnego wskazania daty doręczenia i uzyskania podpisu odbierającego, a w razie braku takiej możliwości – złożenie podpisu przez doręczającego z wyjaśnieniami o braku podpisu odbiorcy. Należy przyjąć, że na dowodach doręczenia tradycyjnego, poza obligatoryjnymi składnikami, mogą się również znaleźć inne składniki (np. dopiski, adnotacje), o ile nie są sprzeczne z wymaganiami zawartymi w prawie. W praktyce te dodatkowe informacje mogą znacząco ułatwić ocenę przebiegu doręczenia. Weryfikacja tych dowodów następuje przez zapoznanie się z nimi przez organ, a w szczególnych sytuacjach może wymagać zwrócenia się o wydanie opinii przez biegłego.

### **Charakter prawny dowodów doręczenia tradycyjnego**

Dowody doręczenia tradycyjnego (pokwitowanie nadania, pokwitowanie odbioru, potwierdzenie odbioru oraz awizo) należy uznać za dokumenty w znaczeniu ogólnym, a konkretnie za dokumenty tradycyjne (papierowe)<sup>21</sup>. Potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej wydane przez operatora wyznaczonego lub wydruk potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej pobrane samodzielnie z systemu teleinformatycznego operatora wyznaczonego służącego do nadawania rejestrowanych przesyłek pocztowych mają moc dokumentów urzędowych (art. 17 pr. poczt.). Warto wyraźnie podkreślić, że ten przepis *expressis verbis* nie obejmuje pokwitowania odbioru oraz potwierdzenia odbioru (tzw. zwrotnego potwierdzenia odbioru), a zatem nie można „rozciągać” jego skutku prawnego na te dowody.

W przepisach k.p.a. nie zawarto definicji dokumentu urzędowego<sup>22</sup>. Z art. 76 k.p.a. wynika jedynie, że dokument urzędowy, sporządzony zgodnie z kodeksowo określonymi wymaganiami, stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone (co z kolei wiąże się z domniemaniami prawdziwości

---

<sup>19</sup> Formularz zwrotnego potwierdzenia odbioru jest dostępny pod adresem: <https://www.poczta-polska.pl/biznes/korespondencja/formularze/> (data dostępu: 2.04.2024).

<sup>20</sup> Pokwitowanie odbioru i w szczególności zwrotne potwierdzenie odbioru, jako dowody potwierdzające przekazanie przesyłki, są kluczowymi środkami dowodowymi w procesie oceny prawidłowości doręczenia tradycyjnego.

<sup>21</sup> O pojęciu dokumentu w postępowaniu administracyjnym zob. B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 49–68.

<sup>22</sup> K. Padrak, *Istota „dokumentu urzędowego”*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2010, nr 157, s. 56.

i zgodności z prawdą<sup>23</sup>). Przepis ten nie został bowiem zredagowany w sposób typowy dla budowy definicji (zob. § 151–153 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283, zał.) i nie może być zatem za taki uznany<sup>24</sup>. Natomiast definicja dokumentu urzędowego występuje w niektórych ustawach prawa materialnego, np. w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902). Wobec tego w sprawach administracyjnych, w których prawo materialne określa znaczenia dokumentu urzędowego, ustalenie jego rozumienia w konkretnym postępowaniu administracyjnym powinno nastąpić zgodnie z jego ustawową definicją, a w pozostałych sytuacjach – na podstawie całokształtu stosowanych przepisów prawa przy uwzględnieniu dorobku nauki prawa i judykatury.

W orzecznictwie uważa się, że potwierdzenie odbioru (tj. zwrotne potwierdzenie odbioru) stanowi dokument urzędowy; stanowisko to można nawet uznać za utrwaloną linię orzeczniczą<sup>25</sup>. Jednocześnie trudno znaleźć szersze wyjaśnienie i uzasadnienie tego poglądu w obecnym stanie prawnym, co przemawia za potrzebą jego pogłębionej weryfikacji przekraczającej już ramy tego opracowania. Warto chociaż w tym kontekście przywołać pogląd wyrażony w nauce prawa, że „w odróżnieniu od wynikającej z art. 17 pr. poczt. mocy dokumentu urzędowego, charakteryzującej potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej sporządzonego przez operatora wyznaczonego, zwrotnemu potwierdzeniu odbioru taki status z mocy przepisu ustawy nie przysługuje. Nie tylko nie kwalifikują go w ten sposób przepisy Prawa pocztowego, ale przede wszystkim nie spełnia on kryteriów zawartej w przepisie art. 244 § 1 k.p.c. definicji dokumentu urzędowego. Nie zostaje on bowiem sporządzony przez organ władzy publicznej, lecz przez przedsiębiorcę”<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., komentarz do art. 76.

<sup>24</sup> Por. konstrukcję art. 52 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.), obejmującą definicję dokumentu publicznego (ust. 2) i przyznającą mu szczególną moc (ust. 1).

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 3 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 389/10; postanowienie NSA z 9 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1648/12; wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt II GSK 236/17; wyrok NSA z 21 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1151/21; wyrok NSA z 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1140/20. Odmiennie: wyrok NSA oz. w Krakowie z 22 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 2439/01. Zob. też N. Szczęch, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 43.

<sup>26</sup> J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 44.



## Dowody doręczenia elektronicznego

### Rodzaje dowodów doręczenia elektronicznego

Doręczenie elektroniczne w ogólnym postępowaniu administracyjnym odbywa się na ADE<sup>27</sup> (art. 39 § 1 k.p.a.), co organ powinien realizować przy wykorzystaniu PURDE. Definicję tej usługi zawarto w art. 2 pkt 8 u.d.e. Zgodnie z tym przepisem jest to usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego (dalej jako URDE), o której mowa w art. 3 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE<sup>28</sup>, świadczona przez operatora wyznaczonego<sup>29</sup>. Z kolei w myśl powołanego przepisu unijnego URDE oznacza usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany. Pojęcie dowodu związanego z posługiwaniem się przesyłanymi danymi występuje zatem *expressis verbis* już na poziomie definicji URDE.

Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że PURDE oraz kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego (dalej jako QURDE)<sup>30</sup> stanowią zaawansowaną (wyższego stopnia) wersję URDE. Innymi słowy, PURDE oraz QURDE muszą spełniać wymagania przewidziane dla URDE oraz dodatkowo odpowiednio te ustalone dla danej usługi w art. 44 rozporządzenia eIDAS albo art. 38 ust. 1–4 u.d.e. Warto też zaznaczyć, że PURDE jest usługą jedyną w swoim rodzaju (jedyną tego typu na rynku) i może być realizowana wyłącznie przez jeden ściśle określony w przepisach podmiot, tj. przez operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 pr. poczt. Natomiast QURDE to kwalifikowana usługa zaufania i może ją wykonywać (oferować) wiele podmiotów, o ile spełniają one warunki określone w prawie (zob. art. 3 pkt 17 roz-

---

<sup>27</sup> ADE – adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344), podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznacznie identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług (art. 2 pkt 1 u.d.e.).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257, s. 73 ze zm.) dalej jako rozporządzenie eIDAS.

<sup>29</sup> Szerzej o PURDE i o operatorze wyznaczonym zob. B. Kwiatek, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz art. 2.

<sup>30</sup> Szerzej o QURDE zob. ibidem.

porządzenia eIDAS). Chociaż wymagania PURDE i QURDE są porównywalne, to w obecnym stanie prawnym PURDE nie jest QURDE<sup>31</sup>.

Przepisy k.p.a. przewidują w art. 39<sup>4</sup>, że w przypadku doręczenie pisma utrwalonego w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu PURDE do ustalenia dnia doręczenia stosuje się przepis art. 42 u.d.e. Według tego przepisu korespondencja jest doręczona w chwili wskazanej w dowodzie otrzymania, który jest wystawiany na zasadach określonych w art. 41 ust. 1 u.d.e. Jednocześnie zgodnie z art. 40 u.d.e. operator wyznaczony w ramach świadczenia PURDE wystawia dowody wysłania i dowody otrzymania zgodnie ze standardem<sup>32</sup> (dalej jako Standard), o którym mowa w art. 26a u.u.z.i.<sup>33</sup> Ponadto, jak wcześniej wspomniano, z definicji URDE (która „zawiera się” w PURDE) *expressis verbis* wynika, że przy przesyłaniu korespondencji zapewnia się dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych. Co więcej, zgodnie z normą ETSI319522-1 URDE wystawia szereg dowodów, które potwierdzają nie tylko czynność wysłania oraz otrzymania danych, ale także dowody, które pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa wszystkich procesów związanych z tą usługą (rozdział 3.3 Standardu). Podsumowując, w ramach PURDE sporządzane są dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi (korespondencja), w tym co najmniej dowód wysłania i otrzymania danych.

W pierwszej kolejności warto przyjrzeć się bliżej dowodom wysłania oraz otrzymania, w tym warunkom ich wystawienia, jako tym najistotniejszym na okoliczność przebiegu procesu doręczenia elektronicznego (zob. rozdział 3.1 Standardu). Realizacja tego doręczenia odbywa się przy wykorzystaniu skrzynki doręczeń (służącej do obsługi korespondencji)<sup>34</sup>, w ramach której uzyskuje się po identyfikacji elektronicznej dostęp do korespondencji wraz z dowodami elektronicznymi z nią związanymi. Przez wystawianie dowodu należy rozumieć

<sup>31</sup> W rejestrze dostawców usług zaufania w usługach niekwalifikowanych (<https://www.nccert.pl/uslugiNK.htm>) została wpisana PURDE Poczty Polskiej S.A. (wpis nr 24), a w usługach kwalifikowanych (<https://www.nccert.pl/uslugi.htm>) QURDE oferowane przez: KJF Inwestycje sp. z o.o. (wpis nr 29), Poczta Polska S.A. (wpis nr 30), Asseco Data Systems S.A. (wpis nr 31) oraz Autenti sp. z o.o. (wpis nr 35). Na temat tego rejestru zob. M. Adamczyk, A. Skóra, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 2–8.

<sup>32</sup> Standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz skrzynki doręczeń (wersja 1.4 z 12 stycznia 2024 r.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 422), dalej jako u.u.z.i.

<sup>34</sup> Skrzynka doręczeń – narzędzie umożliwiające wysyłanie, odbieranie i przechowywanie danych zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a u.u.z.i., w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, a także w ramach publicznej usługi hybrydowej (art. 2 pkt 9 u.d.e.).

jego sporządzenie. Dostawca URDE musi przechowywać dowody wysłania oraz otrzymania przesyłki przez okres 36 miesięcy w przypadku przesyłek przekazywanych z podmiotów publicznych i do podmiotów publicznych (rozdział 5.1.12.15 Standardu).

Przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych nie określają *expressis verbis* warunków wystawienia dowodu wysłania<sup>35</sup>. Dowodem tym jest: zdefiniowany w rozdziale 6.3 dowód A.1 ‘Akceptacja nadania przesyłki’ lub potwierdzenie wysłania zdefiniowane w rozdziale 6.6 niniejszego standardu (rozdział 6.2.0.1 Standardu), przy czym potwierdzenie wysłania wystawia dostawca URDE nadawcy na podstawie wystąpienia zdarzenia dowodu zdefiniowanego w rozdziale 6.3 – A.1 ‘Akceptacja nadania przesyłki’ (zob. rozdział 6.6.0.1 i 6.6.0.3 Standardu). Struktura potwierdzenia wysłania została uregulowana w rozdziale 6.6.1, a szczegółowe jej rozwiązania opisano w rozdziale 7.1 załącznika nr 1 do Standardu<sup>36</sup>. Należy przyjąć, że przy wysyłce korespondencji za pośrednictwem PURDE dowód wysłania powinien zostać sporządzony po skutecznym (zgodnym z przepisami prawa) nadaniu korespondencji za pomocą tej usługi<sup>37</sup>.

Z kolei dowód otrzymania jest wystawiany w przypadkach wskazanych ustawowo w art. 41 ust. 1 u.d.e. Wyróżnione zostały trzy takie przypadki: 1) po odebraniu korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, 2) po wpłynięciu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego, 3) po upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu. Są one niezależne i przy konkretnym doręczeniu może nastąpić tylko jeden z nich. Warto podkreślić, że w każdym opisanym przypadku dowód ten jest sporządzany zawsze po zaistnieniu określonego zdarzenia (odebranie, wpłynięcie albo upływ czasu<sup>38</sup>) i nie jest wymagany (elektroniczny) podpis przy odbiorze korespondencji. Dowodem otrzymania jest: zdefiniowany w rozdziale 6.3 dowód E.1 ‘Dostarczenie przesyłki’ lub potwierdzenie otrzymania zdefiniowane w rozdziale 6.7 Standardu

---

<sup>35</sup> Wprawdzie w rozdziale 6.2 Standardu wskazano, że „artykuł 42 i art. 43 [UoDE] wskazują na dodatkowe warunki wystawienia dowodu wysłania oraz dowodu otrzymania związanych z świadczeniem usługi RDE”, ale w art. 42 u.d.e. jest mowa wyłącznie o dowodzie otrzymania, a w art. 43 u.d.e. o wystawianiu dowodów w ramach usługi online. Nie jest to określenie warunków wystawienia dowodu wysłania, jak ma to miejsce na gruncie ustawy o doręczeniach elektronicznych w odniesieniu do dowodu otrzymania.

<sup>36</sup> Załącznik 1 do Standardu (wersja 1.1 z 3 czerwca 2021 r.), dalej jako załącznik nr 1 do Standardu.

<sup>37</sup> B. Kwiatek, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), *Doręczenia elektroniczne...*, komentarz do art. 40.

<sup>38</sup> Pojęcia odebranie i wpłynięcie zostały ustawowo zdefiniowane odpowiednio w art. 41 ust. 1 i 2 u.d.e., a kwestię upływu czasu doprecyzowano jeszcze w art. 42 ust. 2 u.d.e. – zob. ibidem, komentarz do art. 41 i 42.

(rozdział 6.2.0.3 Standardu), przy czym potwierdzenie otrzymania wystawia dostawca URDE, za pomocą której została nadana przesyłka, w oparciu o dowody określone w rozdziale 6.3 Standardu (rozdział 6.7.0.3 Standardu). Struktura potwierdzenia otrzymania została uregulowana w rozdz. 6.7.3, a szczegółowe jej rozwiązania opisano w rozdz. 7.2 załącznika nr 1 do Standardu.

Warto jeszcze zaznaczyć, że w toku procesu doręczenia za pośrednictwem PURDE są wystawiane notyfikacje (powiadomienia)<sup>39</sup>. W uproszczeniu stanowią one elektroniczne awizo, czyli elektroniczny odpowiednik awizo w doręczeniu tradycyjnym. Mechanizmy notyfikowania (warunki wystawiania i przekazywania) zostały określone w szczególności w rozdziałach 5.2.1 oraz 6.3.0.2.7–6.3.0.2.9a Standardu, w rozdziale 3 załącznika nr 1 do Standardu, a także w § 3 ust. 5 pkt 3 i 4 oraz § 9 ust. 3 i 4 regulaminu PURDE<sup>40</sup>. Ponadto w ramach URDE (co zatem występuje też w PURDE) są tworzone i gromadzone dowody ze zdarzeń zachodzących w ramach procesu doręczenia zgodnie ze specyfikacją w normie (ETSI319522-1). W rozdziale 6.3.0.1 Standardu przewidziano, że dostawcy URDE muszą tworzyć i rozpoznawać dowody zgodnie ze specyfikacją opisaną w tabeli zawartej w tym rozdziale (dalej jako dowody zdarzeń), tj. dowody A.1, A.2, B.1, B.2, B.3, D.1, D.2, D.3, D.4, E.1, E.2<sup>41</sup>. Ponadto w myśl § 10 ust. 1 regulaminu PURDE Poczta Polska S.A. wystawia dowody potwierdzające poszczególne etapy świadczenia PURDE zgodnie z polityką świadczenia usługi.

Przedstawione rozważania pozwalają stwierdzić, że w ramach doręczenia elektronicznego przy wykorzystaniu PURDE wystawiane są: dowód wysłania, dowód otrzymania, notyfikacje (tzw. elektroniczne awizo) oraz dowody zdarzeń, stanowiąc źródło informacji o przebiegu doręczenia elektronicznego, a zatem są to dowody doręczenia elektronicznego.

## Konstrukcja dowodów doręczenia elektronicznego

Konstrukcja dowodu wysłania (jako potwierdzenia wysłania), zawierająca jego strukturę, została uregulowana w rozdziale 6.6.1 Standardu. W rozdziale 6.6.1.1 przewidziano, że w tym dowodzie muszą obligatoryjnie znajdować się łącznie: a) informacje, że potwierdzenie wysłania stanowi dowód wysłania

<sup>39</sup> Notyfikacja (powiadomienia) – zdefiniowane zdarzenia powodujące uruchomienie procesu dostarczenia predefiniowanych komunikatów za pośrednictwem obsługiwanych kanałów komunikacyjnych, niebędących usługami RDE, z uwzględnieniem preferencji i zgód ich odbiorców (rozdział 4 Standardu).

<sup>40</sup> Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, obowiązujący od dnia 18 maja 2023 r., dostępny pod adresem: <https://bip.poczta-polska.pl/regulamin-purde-i-puh/> (data dostępu: 2.04.2024), dalej jako regulamin PURDE.

<sup>41</sup> W wyliczeniu pominięto dowody, które nie powinny występować w doręczeniach z podmiotu publicznego i do podmiotu publicznego (zob. rozdziały 6.3.0.2.3 i 6.3.0.2.12 Standardu).

zgodnie z ustawą o doręczeniach elektronicznych, b) dane identyfikujące nadawcę na podstawie dowodu A.1, c) dane identyfikujące adresata, d) datę nadania określoną na podstawie dowodu A.1, e) dane zapewniające integralność z przesyłką utworzone na podstawie informacji zawartej w dowodzie A.1, f) identyfikator dowodu A.1, g) oznaczenie URDE, która zrealizowała wysłanie. Zarazem jego szczegółowa struktura, obejmująca opisane wymagania, została przedstawiona w rozdziale 7.1 załącznika nr 1 do Standardu. Dowód wysłania powinien być powiązany lub połączony z przesyłką w sposób zapewniający integralność i autentyczność (rozdział 6.6.1.2 Standardu). Musi on też zawierać informacje w języku polskim (rozdział 6.6.1.7 Standardu), mieć strukturę zgodną ze wzorem opublikowanym w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (rozdział 6.6.1.4 Standardu), a także dodatkowo powinien być też wystawiony w formacie PDF opatrzonym pieczęcią elektroniczną (rozdział 6.6.1.6 Standardu). Ponadto dowód ten może zawierać dodatkowe informacje (rozdział 6.6.1.8 Standardu), co nie wpływa na jego ważność, o ile są spełnione wymagania prawne. Jego weryfikacja odbywa się w ramach usługi weryfikacji, która powinna być udostępniana bezpłatnie przez dostawcę (rozdział 6.6.0.6 Standardu), a w szczególnych sytuacjach może wymagać zwrócenia się o wydanie opinii przez biegłego.

Z kolei konstrukcja dowodu otrzymania (jako potwierdzenia otrzymania), zawierająca jego strukturę, została uregulowana w rozdziale 6.7.3 Standardu. Przewidziano w rozdziale 6.7.3.1, że w tym dowodzie muszą obligatoryjnie znajdować się łącznie: a) informacje, że potwierdzenie otrzymania stanowi dowód otrzymania zgodnie z ustawą o doręczeniach elektronicznych, b) dane identyfikujące nadawcę umieszczone w dowodzie A1, c) dane identyfikujące adresata umieszczone w dowodzie D.1 lub E.1, d) datę nadania określoną na podstawie dowodu A.1, e) datę odbioru/otrzymania określone na podstawie dowodu D.1 lub E.1, f) dane wskazujące jednoznacznie dowód D.1 lub E.1, g) datę wystawienia potwierdzenia, h) dane zapewniające integralność z przesyłką utworzone na podstawie informacji zawartej w dowodzie D.1 lub E.1, i) oznaczenie URDE, która zrealizowała wysłanie, j) oznaczenie URDE, która zrealizowała przekazanie przesyłki adresatowi, k) wskazanie trybu i podstawy prawnej w zakresie sposobu doręczenia. Zarazem jego szczegółowa struktura, obejmująca opisane wymagania, została przedstawiona w rozdziale 7.2 załącznika nr 1 do Standardu. Dowód otrzymania powinien być powiązany lub połączony z przesyłką w sposób zapewniający integralność i autentyczność (rozdział 6.7.3.2 Standardu). Musi on też zawierać informacje w języku polskim (rozdział 6.7.3.7 Standardu), mieć strukturę zgodną ze wzorem opublikowanym w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (rozdział 6.7.3.4 Standardu), a także dodatkowo powinien być też wystawiony w formacie PDF opatrzonym pieczęcią elektroniczną (rozdział 6.7.3.6 Standardu). Ponadto dowód ten może zawierać dodatkowe informacje

(rozdział 6.7.3.8 Standardu), co nie wpływa na jego ważność, o ile są spełnione wszystkie wymagania prawne. Jego weryfikacja odbywa się w ramach usługi weryfikacji, która powinna być udostępniana bezpłatnie przez dostawcę (rozdział 6.7.0.6 Standardu), a w szczególnych sytuacjach może wymagać zwrócenia się o wydanie opinii przez biegłego.

W odniesieniu do dowodów zdarzeń przede wszystkim określono warunki związane z powodami ich generowania (zob. rozdział 6.3 Standardu). Ich konstrukcja nie została tak szczegółowo uregulowana w Standardzie oraz w załączniku nr 1 do Standardu, jak w przypadku dowodu wysłania i otrzymania.

Każdy dowód musi zostać oznaczony kwalifikowanym znacznikiem czasu zgodnie z formatem XadES-B-T zgodnie z normą (ETSI319132-1; rozdział 6.4.8.3 Standardu). Ponadto dowody muszą być tworzone w opisanej i przyjętej strukturze danych, która zapewnia integralność oraz jednoznaczność całej zawartości informacyjnej; dodatkowe informacje tekstowe powinny być zapisane w językach angielskim i polskim (rozdział 6.4.0.1 i 6.4.0.2 Standardu). Musi też być zapewniona zgodność tworzonych dowodów i ich zawartości z wymaganiami określonymi w normie [ETSI319522-2] (rozdział 6.4.0.3 Standardu). Warto przy tym wyraźnie też zaznaczyć, że dowód wysłania i otrzymania wystawiany jest wyłącznie raz, a w przypadku niektórych dowodów zdarzeń może wystąpić sytuacja sporządzenia konkretnego dowodu więcej niż raz.

### **Charakter prawny dowodów doręczenia elektronicznego**

Dowody doręczenia elektronicznego (dowód wysłania, dowód otrzymania oraz dowody zdarzeń) należy uznać za dokumenty w znaczeniu ogólnym, a konkretnie za dokumenty elektroniczne w rozumieniu rozporządzenia eIDAS<sup>42</sup>. W myśl definicji zawartej w rozdziale 4 Standardu dowód rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza dane generowane w ramach usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, które mają na celu udowodnienie, że określone zdarzenie miało miejsce w określonym czasie. Zarazem przewidziano, że dowód ten jest poświadczeniem dostarczonym przez dostawcę tej usługi, iż określone zdarzenie związane z procesem przekazywania określonych danych między nadawcą a adresatem miało miejsce w określonym czasie (rozdział 6.1.0.3 Standardu).

Jak wcześniej wspomniano, dowody wystawiane w ramach PURDE są opatrywane pieczęcią elektroniczną oraz kwalifikowanym znacznikiem czasem. Opatrzanie kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną oraz kwalifikowanym znacznikiem czasu konkretnego dowodu doręczenia (np. dowodu otrzymania) powoduje, że w przypadku tego dokumentu mamy do czynienia z domniemaniami

---

<sup>42</sup> Dokument elektroniczny oznacza każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne (art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS).

związanymi z ww. usługami zaufania, tj. domniemaniem integralności danych i autentyczności pochodzenia tych danych, z którymi kwalifikowana pieczęć elektroniczna jest powiązana (art. 35 ust. 2 rozporządzenia eIDAS) oraz domniemaniem dokładności daty i czasu, jakie wskazuje, oraz integralności danych, z którymi wskazywane data i czas są połączone (art. 41 ust. 2 rozporządzenia eIDAS)<sup>43</sup>.

Przepisy prawa unijnego oraz krajowego nie stwierdzają *expressis verbis*, że opisane dowody doręczenia elektronicznego, w szczególności dowód wysłania oraz dowód otrzymania, są dokumentami urzędowymi. Przyjęcie takiego stanowiska pozwalałoby stwierdzić, że spełniając kodeksowe wymagania zawarte w art. 76 k.p.a., stanowią one dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (co z kolei wiąże się z domniemaniami prawdziwości i zgodności z prawdą). W nauce prawa wyrażono pogląd, że dowód otrzymania jest dokumentem urzędowym, ale nie przedstawiono jego uzasadnienia<sup>44</sup>. Patrząc przez pryzmat postrzegania w orzecznictwie sądów administracyjnych potwierdzenia odbioru (tzw. zwrotnego potwierdzenia odbioru) jako dokumentu urzędowego, należy założyć, że charakter prawny dowodu otrzymania (jako jego elektroniczny odpowiednik) również zostanie oceniony w ten sam sposób w judykaturze, chociaż warto tę ocenę poddać rewizji.

## Wnioski

Generalne zasady wystawiania dowodów doręczenia w doręczeniu elektronicznym i tradycyjnym są porównywalne. Podobieństwa występują w szczególności w obszarach zdarzeń stanowiących podstawę sporządzenia istotnych dowodów, ich rodzajach, a także kluczowych i obligatoryjnych informacjach w nich zawartych. Dowody te potwierdzają i świadczą o przebiegu najważniejszych czynności procesu doręczania, w tym związanych z nadaniem, oczekiwaniem na odbiór, a przede wszystkim z odbiorem korespondencji (wobec jej faktycznego przekazania odbiorcy albo w ramach tzw. fikcji prawnej)<sup>45</sup>. Ponadto wystawienie dowodu stwierdzającego doręczenie pisma następuje zawsze po identyfikacji uprawnionej osoby do otrzymania korespondencji.

---

<sup>43</sup> Przepisy rozporządzenia eIDAS stosuje się bezpośrednio w polskim prawie. Szerzej na temat zasady skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej oraz rozporządzenia Unii Europejskiej zob. A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Warszawa 2016, s. 9–11 i 16.

<sup>44</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, komentarz do art. 39<sup>4</sup>.

<sup>45</sup> Warto nadmienić, że zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie w doręczeniu tradycyjnym (przesyłką rejestrowaną) brak zwrotnego potwierdzenia odbioru nie dyskwalifikuje tego doręczenia, a jedynie może rodzić trudności dowodowe co do daty i podpisu. Szerzej: wyroki NSA z 27 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2173/17 i z 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3363/18.

Zarazem biorąc pod uwagę szczegółowe rozwiązania w obrębie dowodów doręczenia elektronicznego i tradycyjnego można dostrzec nawet znaczące różnice, które nie wynikają z ich postaci (choć, co oczywiste, i takie odrębności występują), ale z przyjętych konstrukcji normatywnych. Przede wszystkim potwierdzenie odbioru powinno zostać opatrzone podpisem odbierającego, a w szczególnych sytuacjach podpis ten zostaje zastąpiony podpisem doręczającego. Z kolei dowód otrzymania nie wymaga opatrzenia go podpisem elektronicznym<sup>46</sup>, a jest zaś opatrywany pieczęcią elektroniczną. Wystawienie zwrotnego potwierdzenia odbioru następuje w praktyce przed wręczeniem korespondencji (pisma), a dowód otrzymania jest sporządzany zawsze po odbiorze pisma (art. 41 u.d.e.).

Odrębności w funkcjonowaniu rzeczonych dowodów są związane również z ich postacią papierową oraz elektroniczną. Dowody tradycyjne powstają wskutek działania pracownika realizującego przesyłkę rejestrowaną, a dowody elektroniczne są generowane automatycznie (bez bezpośredniego udziału człowieka, ale, co ważne, w sytuacjach określonych przez ludzi w stosownych dokumentach: ustawach, standardach i regulaminach). Należy też nadmienić, że autentyczność i integralność dowodu otrzymania została zapewniona za pomocą usług zaufania (kwalifikowanej pieczęci elektronicznej i kwalifikowanego znacznika czasu) wraz z przysługującymi im domniemaniami, co gwarantuje wysoki poziom zabezpieczenia. Z kolei ingerencja w treść zwrotnego potwierdzenia odbioru może okazać się trudna do wykrycia bez co najmniej uważnej analizy.

Podsumowując, dowody doręczenia elektronicznego są w ogólnych założeniach porównywalne do dowodów doręczenia tradycyjnego, ale na poziomie szczegółowym występują nawet znaczące różnice. Z punktu widzenia możliwości oceny przebiegu procesu doręczenia za pomocą dowodów doręczenia korzystniejsze wydają się rozwiązania przewidziane w ramach PURDE niż przesyłki rejestrowanej. Zarazem normy prawne regulujące doręczenia elektroniczne, w tym wystawianie dowodów doręczenia, są niestety miejscami sformułowane w sposób zbyt skomplikowany, co może utrudniać ich właściwe zrozumienie i interpretację. Przykładowo można wskazać na problematykę odebrania dokumentu elektronicznego (art. 41 ust. 2 u.d.e.), co – zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu – następuje przez każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące że adresat

---

<sup>46</sup> Z kolei przy doręczeniu elektronicznym przy wykorzystaniu elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP, art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 307) odebranie pisma wymaga uprzedniego podpisania urzędowego poświadczenia doręczenia przez odbierającego właściwym podpisem elektronicznym zgodnie z art. 46 § 4–10 k.p.a. w brzmieniu przed 5 października 2021 r. w zw. z § 15 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180).



dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu. Powyższe może w praktyce oznaczać różne rozwiązania techniczne, w ramach których adresat nawet nie jest świadomy, że wskutek jego czynności dokonywanych w skrzynce doręczeń odebrał on korespondencję i w konsekwencji wystawiono dowód doręczenia elektronicznego. Odebranie dokumentu elektronicznego powinno mieć miejsce wskutek działania adresata ukierunkowanego na realizowanie tej czynności. W konsekwencji należy postulować *de lege ferenda*, aby odebranie dokumentu elektronicznego, stanowiące realizację doręczenia, było związane z świadomą czynnością adresata.

## Wykaz literatury

- Adamczyk M., *Korespondencja elektroniczna z organem administracji publicznej w okresie przejściowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, DOI: 10.31648/sp.8483.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2022, Legalis.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2023, Lex.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2020, Lex.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.
- Korzeniowska-Polak A., *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6.
- Kwiątek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Łaszczycza G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Zakamycze, Kraków 1998.
- Padrak K., *Istota „dokumentu urzędowego”*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2010, nr 157.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Rudnicki M., *Zagadnienie otwartości katalogu środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2.
- Skóra A., Kwiątek B. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, 2023, Lex.
- Skóra A., Kwiątek B. (red.), *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz*, 2024, Lex.
- Trubalski A., *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

## Summary

### **Proof of electronic delivery in general administrative proceedings**

**Keywords:** administrative proceedings, electronic delivery, evidence of sending, evidence of receiving, public electronic registered delivery service, registered mail.

After the entry into force of the obligation to apply the regulations of the Act on electronic deliveries, in general administrative proceedings deliveries should be carried out first using the public electronic registered delivery service (electronic delivery). Within the framework of this method of delivery – as in the case of delivery by public hybrid service (electronic-traditional delivery) and delivery by registered mail, by its employees or by other authorized persons or bodies (traditional delivery) – evidence is issued to prove the process. The purpose of the publication is to discuss the type, structure and legal nature of the evidence of electronic delivery issued in the public electronic registered delivery service, in particular the evidence of sending and receiving, in the context of a comparison to the evidence prepared for traditional delivery carried out by registered mail. The analysis conducted supports the conclusion that evidence of electronic delivery is comparable to evidence of traditional delivery in general terms, but at the detailed level there are even significant differences.