

Błażej Kwiatek

ORCID: 0000-0003-3685-0771

blazejkwiatek@gmail.com

Doręczenie pisma za pomocą publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi praktyczne

Wstęp

Celem opracowania jest analiza warunków prawnych doręczenia pisma za pomocą publicznej usługi hybrydowej (dalej jako PUH) w ogólnym postępowaniu administracyjnym w świetle nowych zasad e-doręczeń wprowadzonych do Kodeksu postępowania administracyjnego¹ na mocy ustawy o doręczeniach elektronicznych² poprzez weryfikację formalno-dogmatyczną właściwych aktów prawnych, orzecznictwa oraz piśmiennictwa.

Problematyka doręczenia pisma za pomocą PUH w postępowaniu administracyjnym była już poruszana w literaturze prawa, zwykle w ramach opracowań dotyczących doręczeń³. W większości publikacji skupiono się na doręczeniu elektronicznym za pomocą publicznej usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego (dalej jako PURDE), a w stosunkowo mniejszym stopniu i dosyć ogólnie analizowano rozwiązania związane ze stosowaniem PUH. Ta druga wspomniana usługa jest w postępowaniu administracyjnym *novum*, obowiązującym obecnie wybrane podmioty publiczne (organy administracji publicznej) od 1 stycznia 2025 r.⁴, a jednocześnie skala korzystania

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.), dalej jako k.p.a.

² Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1045 ze zm.), dalej jako u.d.e.

³ Zob. np. A. Cebera, *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, nr 2, s. 166–167, DOI: 10.26399/iusnovum.v17.2.2023.17/a.cebera; A. Korzeniowska-Polak, *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 43.

⁴ Przepisy przejściowe przewidują jeszcze czasowe stosowanie przez określone podmioty przepisów k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym (zob. art. 158 ust. 1 u.d.e.).

z tej usługi jest znaczna. Warto zatem wnikliwie przyrzeć się temu sposobowi doręczeń.

Charakter prawny PUH i jej miejsce w hierarchii doręczeń

Definicja legalna PUH została zawarta w art. 2 pkt 7 u.d.e. Zgodnie z tym przepisem jest to usługa pocztowa świadczona przez operatora wyznaczonego, którego nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny⁵. Wykonywana jest ona obecnie w obrocie krajowym⁶. Polega w uproszczeniu na nadaniu przez podmiot publiczny korespondencji (pisma) w postaci elektronicznej do operatora wyznaczonego, który po automatycznym przekształceniu jej na postać papierową (wydruk z ustalonymi dodatkowymi informacjami) doręcza ją w tej postaci do adresata. Ma ona zatem charakter hybrydowy (mieszany), elektroniczno-tradycyjny. PUH nie jest usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego w rozumieniu art. 3 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE⁷, a także PURDE albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Kodeks postępowania administracyjnego normuje hierarchię doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W pierwszej kolejności organ doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych (dalej jako ADE), chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w jego siedzibie (art. 39 § 1 k.p.a.). W przypadku braku możliwości doręczenia w opisany sposób organ doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem PUH albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 § 2 k.p.a.). Z kolei jeżeli nie jest możliwe doręczenie w sposób określony w art. 39 § 1 i § 2

⁵ Ze względu na ramy opracowania oraz jego praktyczny wymiar, przedstawiono jedynie zarys charakteru prawnego PUH w sposób niezbędny do omówienia funkcjonowania tej usługi w postępowaniu administracyjnym. Zob. szerzej na temat tej usługi: A. Skóra, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 2; M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, 2025, Lex, komentarz do art. 2.

⁶ Przesyłkę w ramach PUH w obrocie zagranicznym doręcza się w kraju przeznaczenia zgodnie z przepisami w nim obowiązującymi, a potwierdzenie odbioru polega na uzyskaniu dokumentu w formie papierowej potwierdzającego odbiór przesyłki przez adresata (§ 18 i § 6 ust. 4 Regulaminu).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257, s. 73 ze zm.), dalej jako eIDAS.

pkt 1 k.p.a., to organ doręcza pisma przesyłką rejestrowaną albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Zostały również przewidziane w art. 39 § 4 k.p.a. wyjątki w zakresie możliwości wyboru przez organ sposobu doręczenia wskazanych w tym przepisie decyzji. W konsekwencji hierarchia doręczeń w uproszczeniu kształtuje się następująco: 1) PURDE na ADE, chyba że doręcza się na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w jego siedzibie; 2) PUH; 3) przesyłką rejestrowaną, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy⁸.

W art. 39⁴ k.p.a. uregulowano, że przy doręczeniu przez PURDE do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się art. 42 u.d.e. Do doręczenia tym sposobem należy również uwzględnić pozostałe przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych. Natomiast w zakresie doręczenia przez PUH ustawodawca nie zawarł w k.p.a. analogicznego odesłania. Należy jednak przyjąć, że do tej ostatniej usługi znajdują zastosowanie nie tylko przepisy tego kodeksu, ale również ustawy o doręczeniach elektronicznych, rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1503; dalej jako r.r.p.u.) oraz ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 366). Trzeba też pamiętać o regulaminie świadczenia usług PURDE i PUH, ustalonym przez operatora wyznaczonego i udostępnianym m.in. na jego stronie internetowej (art. 54 u.d.e.). Projekt tego regulaminu jest przedkładany Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który może w drodze decyzji wnieść sprzeciw, co oznacza, że w tym zakresie nie wchodzi on w życie (art. 54 ust. 3–5 u.d.e.). Od dnia 26 czerwca 2025 r. obowiązuje Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej (wersja 4.0; dalej jako Regulamin)⁹. Jego postanowienia nie powinny zatem być sprzeczne z przepisami aktów normatywnych, ale w razie wystąpienia takiej sytuacji, stosuje się przepisy prawa.

Przebieg doręczenia pisma za pomocą PUH

Wysłanie pisma

PUH zajmuje wysoką pozycję w hierarchii doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wysłanie pisma za pomocą tej usługi wymaga

⁸ Por. P. Wajda, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 39. Na temat wyjątków zob. szerzej A. Korzeniowska-Polak, op. cit., s. 38–48.

⁹ Zob. Regulamin PURDE i PUH, <https://bip.poczta-polska.pl/regulamin-purde-i-puh/> (data dostępu: 12.07.2025).

ustalenia wystąpienia warunków prawnych oraz technicznych¹⁰ jej użycia. Przede wszystkim sprowadza się to do stwierdzenia braku możliwości zastosowania PURDE, a także wyjątków związanych z doręczeniem na konto w systemie teleinformatycznym organu oraz w jego siedzibie (art. 39 § 1 k.p.a.) oraz tych zawartych w art. 39 § 4 k.p.a. Wiele podmiotów nie korzysta jeszcze z nowych e-doręczeń (nie ma ADE w BAE)¹¹. Warto też zastrzec, że nawet w razie możliwości doręczenia przez PURDE organ nie powinien tak postępować w sytuacji, gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna (adresat), posiadająca ADE, została pozbawiona wolności (art. 5 pkt 2 u.d.e.). Powołany przepis ustawy o doręczeniach elektronicznych należy uznać za przepis szczególny i w kontekście art. 42 § 3 k.p.a. doręczenie w takim przypadku powinno nastąpić za pomocą PUH do adresata w faktycznym miejscu jego przebywania. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że zarazem w art. 6 ust. 1 u.d.e. wskazano na wiele przesłanek i w razie ich zaistnienia organ nie doręcza pisma przy wykorzystaniu PUH. Wystarczy wystąpienie chociaż jednej z nich, co ocenia organ (art. 6 ust. 2 u.d.e.). Przesłanki zawarte w art. 6 ust. 1 u.d.e. mają co do zasady charakter prawny albo charakter techniczny¹².

Organ doręcza pismo do adresata, wysyłając je z ADE do operatora wyznaczonego, którym obecnie jest Poczta Polska S.A., za pośrednictwem jego systemu, o którym mowa w art. 38 ust. 7 u.d.e., lub zintegrowanego z nim systemu, o którym mowa w art. 58 ust. 4 pkt 2 u.d.e. (zob. art. 46 u.d.e. w zw. z § 4 ust. 1 r.r.p.u.). Pismo to podlega automatycznej weryfikacji w zakresie możliwości jego przekształcenia w wydruk, zgodności z wymaganiami technicznymi oraz brakiem zagrożeń dla bezpieczeństwa systemu operatora wyznaczonego (zob. § 4 ust. 2 r.r.p.u.). W razie stwierdzenia niespełnienia wymagań przez pismo jest ono automatycznie zwracane do organu z informacją o przyczynie zwrotu, zaś w przypadku stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa systemu operatora wyznaczonego nie jest ono przyjmowane, o czym jest zawiadamiany organ (zob. § 4 ust. 3 i 4 r.r.p.u.). Prawidłowe wysłanie pisma spełniającego wymagania powoduje wystawienie dokumentu elektronicznego potwierdzającego nadanie przesyłki listowej rejestrowanej w ramach PUH w postaci pliku XML (dowód nadania). Stanowi on w uproszczeniu elektroniczny odpowiednik potwierdzenia nadania. Dokument ten jest niezwłocznie udostępniany organowi w jego skrzynce doręczeń (§ 5 ust. 1 r.r.p.u.).

¹⁰ Brak możliwości doręczenia za pomocą PUH może wynikać również z ograniczeń technicznych, np. pismo ma ponad 99 kartek (zob. § 6 ust. 2 Regulaminu).

¹¹ Nawet jeżeli podmiot ma ADE w BAE, to brak dysponowania przez organ jego danymi zawartymi w BAE spowoduje, że nie zostanie on wyszukany i w konsekwencji nie zostanie mu doręczone pismo za pomocą PURDE.

¹² Szerzej o przesłankach: A. Skóra, *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 473–490, DOI: 10.31648/sp.8342.

Zawiera on informacje o dacie nadania pisma, czyli dokumentu elektronicznego zawierającego treść korespondencji przekształcanej w przesyłkę listową (§ 5 ust. 2 r.r.p.u.). W praktyce w dowodzie nadania (dokumencie elektronicznym potwierdzającym nadanie pisma w ramach PUH w postaci pliku XML) znajduje się więcej informacji, które obejmują dane nadawcy (nazwa i adres), dane adresata (imię i nazwisko albo nazwę oraz adres), dane związane z nadaniem pisma, w tym numer przesyłki¹³, oraz parametry techniczne przesyłki¹⁴. Problematyczne jest wykorzystanie do tego dowodu tylko formatu pliku w postaci XML, co zostało szerzej przedstawione przy dowodzie doręczenia.

Data nadania pisma w PUH jest data jego odebrania przez operatora wyznaczonego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 46 ust. 4 u.d.e.). Powyższe ma istotne znaczenie w kontekście zachowania terminów, ponieważ w kwestii ustalenia daty nadania (wysłania) pisma nie liczy się data jego faktycznego wysłania przez organ, ale data jego odebrania (przyjęcia) przez operatora wyznaczonego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Przekształcenie pisma

Operator wyznaczony przekształca pismo (dokument elektroniczny) w przesyłkę listową w sposób zautomatyzowany, zapewniając ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi oraz potwierdzenie daty i czasu wykonania tej czynności (art. 46 ust. 1 i 2 u.d.e.). Wskutek przekształcenia pisma utrwalonego w postaci elektronicznej powstaje przesyłka listowa obejmująca łącznie wydruk pisma wraz z dodatkowymi informacjami¹⁵. Powinien on być wykonany z należytą starannością i jakością techniczną spełniającą ustawowe wymagania, a także zapewnia się zgodność treści wydrukowanego pisma (dokumentu elektronicznego) oraz dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej z treścią odpowiadających im dokumentów elektronicznych (art. 47 ust. 1 u.d.e.). Powyższe najogólniej oznaczają, że operator wyznaczony przekształca pismo utrwalone w postaci elektronicznej w wydruk wraz z załączeniem do niego dodatkowych informacji, co po zakopertowaniu podlega doręczeniu adresatowi w postaci przesyłki listowej.

Warto poddać analizie charakter prawny tego wydruku wraz z załączonymi do niego informacjami. Ustawodawca ustalił, że wydruk ten ma moc

¹³ Umożliwia on sprawdzenie na stronie internetowej operatora wyznaczonego aktualnego statusu doręczenia pisma – zob. <https://emonitoring.poczta-polska.pl/#> (data dostępu: 12.07.2025).

¹⁴ Zob. przykładowy dowód nadania pisma za pomocą PUH w *Jak skutecznie wdrożyć e-Doręczenia? Przewodnik dla podmiotów publicznych*, COI 2025 (wersja z 8 lipca 2025 r.), s. 71, <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/przewodnik-dla-podmiotow-publicznych> (data dostępu: 12.07.2025).

¹⁵ Zob. A. Skóra, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), op. cit., komentarz do art. 46.

zrównaną z mocą dokumentu (pisma), z którego powstał (art. 47 ust. 2 u.d.e.). Powyższe stanowi, że posiada on właściwości prawne przysługujące oryginałowi (pierwowzorowi). Przysługuje mu domniemanie autentyczności oraz wiarygodności¹⁶. W tym kontekście wydruk podpisanego pisma należy traktować jak podpisane pismo, zaś wydruk pisma niepodpisanego – jak pismo niepodpisane. Za pomocą PUH wysyła się pismo utrwalone w postaci elektronicznej w formacie PDF¹⁷; możliwość jego wysłania nie jest uzależniona od opatrzenia go podpisem elektronicznym albo pieczęcią elektroniczną. Przedstawione zagadnienie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do decyzji administracyjnych, których właściwy podpis elektroniczny stanowi ważny element¹⁸. Z tego względu niezwykle istotne są informacje zawarte w załączeniu do wydruku. Do przesyłki dołącza się wydruk dokumentu zawierającego wynik weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej albo potwierdzenie, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej (art. 46 ust. 3 u.d.e.). Obecnie w praktyce, niezależnie czy pismo jest opatrzone podpisem elektronicznym/pieczęcią elektroniczną, czy też jest bez niego/niej, załącza się potwierdzenie integralności oraz pochodzenia dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego¹⁹. Jednocześnie owo potwierdzenie świadczy jedynie, że wydruk obejmuje treść wysłanego pisma (nic nie zostało w nim zmienione) i pochodzi ono od wskazanego organu (nadawcy). Nie przesądza natomiast o opatrzeniu go właściwą pieczęcią lub podpisem elektronicznym. Weryfikacja tej kwestii wymaga wglądu w akta sprawy (art. 73 k.p.a.). W tej sytuacji strona (adresat), której za pomocą PUHu zostaje doręczone pismo (będąc precyzyjnym jego wydruk), jest co do zasady w mniej korzystnej sytuacji niż strona otrzymująca pismo za pomocą PURDE albo przesyłką rejestrowaną, a przynajmniej do czasu załączania przez operatora wyznaczonego wyniku weryfikacji podpisu lub pieczęci elektronicznej. Wydaje się, że *de lege ferenda* do pisma opatrzonego podpisem lub pieczęcią elektroniczną powinien być

¹⁶ Ibidem, komentarz do art. 47.

¹⁷ Pojedyncza przesyłka w ramach PUH jest przekazywana wyłącznie w formie plików PDF, których łączna wielkość nie przekracza 15 MB (§12 r.r.p.u., § 6 ust. 1 Regulaminu).

¹⁸ Zob. szerzej na temat konsekwencji prawnych braku podpisu na decyzji w wyrok NSA z 28 sierpnia 2024 r., sygn. akt II GSK 538/24. Por. M. Dyl, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit., komentarz do art. 107.

¹⁹ Na podstawie przekazanych przez nadawcę (organ) danych adresowych i parametrów automatycznie generowany jest plik elektroniczny (strona adresowa), który zawiera: 1) awers strony adresowej z danymi adresata, nadawcy oraz numerem R wraz z kodem kreskowym przy skorzystaniu z przesyłki poleconej oraz datę nadania, 2) rewers strony adresowej z potwierdzeniem, że integralność oraz pochodzenie dokumentu elektronicznego od podmiotu publicznego zostały zapewnione (zob. § 7 ust. 2 Regulaminu). Zob. przykładowy wygląd informacji dodatkowych: *Jak skutecznie...*, s. 53 oraz *Moc dowodowa dokumentu w publicznej usłudze hybrydowej*, <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/moc-dowodowa-dokumentu-w-publicznej-usłudze-hybrydowej> (data dostępu: 12.07.2025).

obligatoryjnie załączony wynik jego weryfikacji, a do nieopatrzonego podpisem lub pieczęcią elektroniczną potwierdzenie jego integralności i pochodzenia.

W świetle przedstawionych okoliczności rozważenia wymaga kwestia wysyłania wraz z pismem wyniku jego weryfikacji w zakresie opatrzenia podpisem lub pieczęcią elektroniczną dokonanego przez podmiot publiczny przy doręczeniu za pomocą PUH. Art. 39 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, że organ obowiązany jest doręczać pisma. Ustawodawca nie przewiduje załączania wyjaśnień związanych z doręczanym pismem, które odnoszą się do jego postaci lub cech (np. opatrzenia podpisem lub pieczęcią). Nie znajduje też uzasadnienia odmienne postępowanie przy doręczaniu przez PUH niż innymi sposobami. Przyjąć zatem należy, że przy doręczaniu za pomocą PUH organ wysyła pismo utrwalone w postaci elektronicznej spełniające ustawowe wymagania i nie ma obowiązku samodzielnie (od siebie) załączać do niego dodatkowych informacji (wyniku weryfikacji opatrzenia go podpisem lub pieczęcią).

Warto również odnieść się do kwestii wymagań technicznych wydruków pisma. Ustawodawca ustalił kompetencję dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do ich określenia i udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej na jego stronie podmiotowej, uwzględniając potrzebę oraz możliwości wykorzystania tych wydruków jako dowodów i dokumentów w toku realizacji czynności prawnych (zob. art. 48 u.d.e.). Dokument ten został opublikowany²⁰. Nie wchodząc w szczegóły techniczne, należy odnieść się do prawnych aspektów możliwości użycia wydruku pisma doręzonego w ramach PUH jako dowodu i dokumentu w toku realizacji czynności prawnych²¹. Posłużenie się nim w opisany sposób wymaga ustalenia jego wiarygodności w kontekście pochodzenia, integralności i oryginalności. Przy piśmie utrwalonym w postaci papierowej doręczonym sposobem tradycyjnym (przesyłką rejestrowaną) potwierdzenie tych cech wynika z podpisu własnoręcznego, a w przypadku pisma utrwalonego w postaci elektronicznej doręzonego przez PURDE – z podpisu osobistego, podpisu zaufanego, kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub kwalifikowanej pieczęci elektronicznej. Natomiast wydruk pisma doręczony za pomocą PUH nie posiada analogicznego elementu do ww. podpisów lub pieczęci²². Wydaje się, że należy postulować nadanie temu wydrukowi cechy go uwiarygadniającej,

²⁰ Zob. *Minimalne wymagania techniczne dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej*, <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/minimalne-wymagania-techniczne-dla-wydrukow-dokumentow-elektronicznych-realizowanych-w-zakresie-publicznej-uslugi-hybrydowej.html> (data dostępu: 12.07.2025).

²¹ Problematyka możliwości wykorzystania pisma oraz wydruku pisma jako dowodu lub dokumentu jest szeroka i skomplikowana. W publikacji skupiono się na ustaleniu kwestii, czy wydruk pisma doręczony za pomocą PUH jest w praktyce tak samo traktowany na gruncie prawa, jak pismo doręczone przez PURDE albo przesyłką rejestrowaną.

²² Podobna sytuacja występuje na gruncie art. 39³ k.p.a. Również w przypadku wydruku, o którym mowa w tym przepisie, należy postulować *de lege ferenda* zawarcie elementu uwiarygadniającego (np. pieczęci urzędowej organu).

np. odcisku pieczęci wytłaczanej lub znaku wodnego na pierwszej stronie. Może się bowiem zdarzyć, że posłużenie się takim wydrukiem będzie budzić wątpliwości i prowadzić do weryfikacji jego wiarygodności u źródła.

Przekazanie wydruku pisma (przesyłki listowej)

Operator wyznaczony ma 6 dni, licząc od dnia nadania pisma, na doręczenie, zawiadomienie o próbie doręczenia albo odmowę przyjęcia (§ 2 r.r.p.u.). Pismo, stanowiące na tym etapie przesyłkę listową (obejmującą łącznie jego wydruk wraz z dodatkowymi informacjami), doręcza się adresatowi (osobie fizycznej albo jednostce organizacyjnej) lub osobie uprawnionej. Doręczenie tej przesyłki potwierdza odbierający swoim podpisem ze wskazaniem daty (art. 46 § 1 k.p.a., § 15 Regulaminu). Odmowa jej przyjęcia przez adresata powoduje uznanie jej doręczenia w tym dniu (zob. art. 47 k.p.a., § 16 Regulaminu). W razie nieobecności adresata lub osoby uprawnionej do odebrania przesyłki listowej umieszcza się w wyznaczonym miejscu zawiadomienie o podjętej próbie jej doręczenia oraz o możliwości jej odbioru (tzw. awizo) we wskazanej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w terminie 7 dni od dnia pozostawienia zawiadomienia (§ 7 ust. 1 r.r.p.u., § 17 ust. 1 Regulaminu). W przypadku niezgłoszenia się adresata lub osoby uprawnionej do odbioru przesyłki listowej w ww. terminie operator wyznaczony przekazuje powtórne zawiadomienie o możliwości jej odbioru (tzw. powtórne awizo) w terminie 14 dni, licząc od dnia następującego po dniu pozostawienia pierwszego zawiadomienia (§ 7 ust. 2 r.r.p.u., § 17 ust. 3 Regulaminu). W ustawie o doręczeniach elektronicznych oraz w rozporządzeniu w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym nie ustanowiono fikcji prawnej doręczenia zastępczego przy doręczeniu za pomocą PUH²³. W tej sytuacji należy odwołać się odpowiednio do art. 44 § 4 k.p.a. i przyjąć, że w razie braku odebrania przesyłki listowej w terminie 14 dni od dnia umieszczenia pierwszego awizo (nie licząc dnia jego pozostawienia) jej doręczenie w ramach PUH, uznaje się za dokonane w ostatnim dniu tego terminu (fikcja prawna doręczenia zastępczego). Przedstawiony sposób interpretacji wpisuje się w gwarancyjny charakter przepisów o doręczeniach w postępowaniu administracyjnym w kontekście pewności i sprawności wprowadzania pism (decyzji) do obrotu prawnego. Niewątpliwie jednak zasadne jest wyrażenie postulatu *de lege ferenda* o potrzebie pilnego uregulowania tej fikcji w przepisach prawa. Nieodebrana przesyłka listowa powinna zostać pozostawiona w aktach sprawy²⁴.

²³ Nie przewidziano jej również w Regulaminie.

²⁴ W ramach PUH nieodebrana przesyłka listową zwraca się do nadawcy albo wskazanego ośrodka niszczącego, o czym decyduje nadawca w ramach parametrów wysyłki (§ 17 ust. 5 w zw. z 19 ust. 4 Regulaminu). Należy przyjąć, że na gruncie postępowania administracyjnego powołana

Dokument elektroniczny potwierdzający odbiór przesyłki listowej rejestrowanej w ramach publicznej usługi hybrydowej jest wytwarzany automatycznie w systemie operatora wyznaczonego w postaci pliku XML i niezwłocznie udostępniany nadawcy w jego skrzynce doręczeń (§ 6 ust. 1 r.r.p.u.). Zawiera on w szczególności informacje o: 1) dacie doręczenia, zawiadomienia o próbie doręczenia albo odmowy przyjęcia przesyłki rejestrowanej; 2) danych adresata przesyłki rejestrowanej, a w przypadku gdy przesyłka rejestrowana została odebrana przez inną uprawnioną osobę, również danych tej osoby obejmujących jej imię, nazwisko oraz określenie jej związku z adresatem (§ 6 ust. 2 r.r.p.u.)²⁵. Dokument ten stanowi dowód doręczenia (elektroniczne potwierdzenie odbioru, dalej jako EPO). W uproszczeniu można stwierdzić, że jest to elektroniczny odpowiednik zwrotnego potwierdzenia odbioru.

Dowód ten występuje obecnie tylko w postaci pliku XML, co w kontekście możliwości jego wizualizacji (jej czytelności) budzi duże wątpliwości w zakresie słuszności tego wyboru²⁶, w szczególności że w przypadku PURDE dowody związane z doręczeniem (dowód wysłania i otrzymania) są dostępne nie tylko w postaci pliku XML, ale także jako PDF.

Przesyłkę poleconą w ramach PUH doręcza się po stwierdzeniu tożsamości osoby uprawnionej do jej odbioru oraz po uzyskaniu jej czytelnego podpisu wraz z datą odbioru na urządzeniu mobilnym (§ 15 ust. 1 Regulaminu). W przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej pokwitowanie musi zawierać czytelny podpis odbiorcy, datę odbioru i informację o dokumencie potwierdzającym uprawnienie do odbioru przesyłki (§ 15 ust. 4 Regulaminu). W razie braku możliwości pokwitowania odbioru przesyłki poleconej doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 2 k.p.a. oraz § 15 ust. 3 Regulaminu).

W myśl art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. W doktrynie stwierdzono, że powinien to być podpis własnoręczny²⁷. Przez ten podpis należy rozumieć złożony przez składającego językowy znak graficzny, obejmujący co najmniej jego nazwisko oraz mający cechy indywidualne i powtarzające się²⁸.

przesyłka powinna zostać zwrócona nadawcy (organowi) i zostać załączona do akt sprawy (§ 7 ust. 3 r.r.p.u. w zw. z art. 47 § 1 k.p.a.).

²⁵ W § 6 ust. 3 Regulaminu wskazano, że obejmuje on: 1) datę doręczenia przesyłki, 2) imię i nazwisko odbiorcy, 3) datę i miejsce pozostawienia zawiadomienia o próbie doręczenia przesyłki; 4) miejsce przechowywania awizowanej przesyłki; 5) powód zwrotu (niedoręczenia) przesyłki; 6) datę zwrotu przesyłki.

²⁶ Zob. przykładowe EPO: *Jak skutecznie...*, s. 72.

²⁷ Szerzej: P. Wajda, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit., komentarz do art. 46 i przywołane tam orzecznictwo.

²⁸ Zob. szerzej B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 174–175 oraz wskazana tam literatura i przywołane orzecznictwo.

W literaturze wskazano, że podpis biometryczny (własnoręczny podpis utrwalony elektronicznie, czyli podpis odręczny złożony na ekranie urządzenia, np. na tablecie)²⁹ można uznać za podpis własnoręczny³⁰. Przedstawione rozważania zostały wprawdzie przeprowadzone na gruncie prawa cywilnego, ale ogólne wnioski co do charakteru prawnego tego podpisu można odnieść do prawa administracyjnego. Podpis własnoręczny tradycyjny wykazuje wiele cech wspólnych z podpisem własnoręcznym elektronicznym³¹. Jednakże co do zasady występuje też istotna różnica dotycząca powiązania podpisu z opatrzoną nim treścią. Podpis własnoręczny tradycyjny jest trwale związany z podłożem (np. papierem), na którym został złożony. Oddzielenie go od podłoża oznacza uszkodzenie pisma. Z kolei podpis własnoręczny elektroniczny może zostać złożony w sposób trwale go łączący z treścią (danymi) albo pozwalający na jego bezproblemowe odłączenie. Trzeba mieć na uwadze, że prawodawca w § 6 ust. 1 r.r.p.u. przewidział wytworzenie EPO w postaci elektronicznej, a jednocześnie na gruncie art. 46 § 1 k.p.a. ustalono konieczność składania podpisu. W świetle tych przepisów należy przyjąć, że złożenie podpisu biometrycznego spełnia ustalone wymagania prawne.

Warto jednak zauważyć, że dowody związane z doręczeniem za pomocą PURDE, tj. dowody wysłania i otrzymania, są opatrywane pieczęciami elektronicznymi (zob. 6.6.1.3 oraz 6.7.3.3 Standardu 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 wydanej na podstawie art. 26a ust. 1 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej³²).³³ W praktyce w ramach PURDE obecnie stosowane są kwalifikowane pieczęcie elektroniczne. Przysługuje im domniemanie autentyczności i integralności (zob. art. 35 ust. 2 eIDAS). Zabezpieczają one przed ingerencją w treść tych dowodów, ponieważ w razie ich zmiany wynik weryfikacji pieczęci będzie negatywny. Natomiast w ramach PUH

²⁹ Zob. szerzej temat tego pojęcia oraz badań grafologicznych tego podpisu: A. Przewor, Ł. Kocielnik, *Biometryczne podpisy elektroniczne jako nowy przedmiot badań pismoznawczych*, „Problemy Kryminalistyki” 2021, nr 1, s. 10–20.

³⁰ Z. Długosz, K. Stolarski, *Forma czynności prawnej dokonanej odręcznym podpisem biometrycznym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018, nr 7, s. 30–32. Por. B. Żeromski, *Weryfikacja tożsamości na odległość*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21, s. 49–50. Odmienne: G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 367–368 oraz wskazana tam literatura.

³¹ Szerzej na ten temat: Z. Długosz, K. Stolarski, op. cit., s. 30–32.

³² Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1725).

³³ Szerzej na temat charakteru prawnego tych dowodów: B. Kwiatek, *Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 65, s. 249–266, DOI: 10.31648/sp.10268.

EPO nie jest opatrywane pieczęcią. Kwestia integralności dowodów doręczenia jest bardzo ważna. W świetle przedstawionych okoliczności zasadne jest sformułowanie postulatu *de lege ferenda* o pilnym uregulowaniu na gruncie prawa podpisu w EPO w PUH poprzez wskazanie na podpis biometryczny wraz z przewidzeniem opatrywania tego dowodu zaawansowaną lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

Podpis biometryczny w EPO jest zapisywany w pliku XML jako dane odzwierciedlające jego obraz w uproszczeniu w postaci `<CzasNacisk:123456><CzasNacisk:234567><CzasNacisk:345678>`, które często zajmują nawet ponad 80 stron. Wpływa to negatywnie na czytelność tego dowodu doręczenia. W tych okolicznościach zasadne jest sformułowanie postulatu o uregulowaniu w przepisach obowiązku sporządzania EPO również w postaci pliku PDF z graficznym odwzorowaniem podpisu biometrycznego.

Warto zauważyć, że w EPO nie zawarto wyraźnego i jednoznacznego oznaczenia daty doręczenia³⁴. Brak jest obecnie stosownej rubryki³⁵. Dokument ten zawiera kilka dat (m.in. *DataNadania*, *CreationDate*³⁶, *SystemowaDataOznaczenia*, *DataPodpisu*, *DataZapisu*, *DataAwizo1*, *DataAwizo2*), powiązanych z różnymi zdarzeniami. Należy przyjąć, że w przypadku odebrania przesyłki listowej przez adresata albo uprawnioną osobę datą doręczenia jest *DataPodpisu*, oznaczająca złożenie przez nią podpisu biometrycznego³⁷.

Natomiast w sytuacji nieodebrania przesyłki listowej w wyznaczonym terminie sprawa staje się jeszcze bardziej skomplikowana i wymaga szerszego wyjaśnienia. W takim przypadku w EPO w rubrykach *SystemowaDataOznaczenia*, *DataPodpisu* oraz *DataZapisu* pojawia się jednakowa data. Wymaga jednak podkreślenia, że w praktyce jest to data zwrotu tej przesyłki przez operatora wyznaczonego do nadawcy³⁸, a nie data fikcji prawnej jej doręczenia, co ma niezwykle istotne znaczenie w postępowaniu administracyjnym.

³⁴ Por. dowód otrzymania w PURDE, w którym wyraźnie oznaczono segment *Data odbioru*, a w niej rubrykę *Data odebrania korespondencji przez adresata*. Również przy doręczeniu tradycyjnym przesyłką rejestrowaną na zwrotnym potwierdzeniu odbioru datą doręczenia jest data wpisana obok podpisu odbiorcy złożonym na tym dokumencie.

³⁵ W EPO nie ma rubryk, ale powołane słowo zostało użyte w celu wskazania określonych i wydzielonych danych.

³⁶ Data utworzenia (tłum. z jęz. angielskiego).

³⁷ Por. *Jak skutecznie...*, s. 72. W tym dokumencie zawarto opis przykładowego EPO. Wskazano nim obszar obejmujący datę doręczenia, w którym jedyną datą to *SystemowaDataOznaczenia*, która jest tożsama z *DataZapisu*.

³⁸ W § 6 ust. 3 pkt 6 Regulaminu wskazano, że w EPO zamieszcza się datę zwrotu przesyłki. Zob. opis przykładowego EPO w *Jak skutecznie...*, s. 72. W tym przewodniku opisano, że dowód ten zawiera datę doręczenia albo zwrotu z zaznaczeniem tego segmentu na dokumencie. Wpisywanie daty zwrotu w rubrykach *SystemowaDataOznaczenia*, *DataPodpisu* oraz *DataZapisu* znajduje również potwierdzenie w obserwacji dotychczasowej kilkumiesięcznej praktyki działania operatora wyznaczonego (listonoszy).

Przed wszystkim pojęcie daty doręczenia nie jest tożsame z datą zwrotu³⁹. Data doręczenia wskazuje datę faktycznego odebrania pisma (przesyłki listowej) przez osobę adresata albo uprawnioną (względnie datę odmowy odebrania pisma przez adresata) albo dzień fikcji prawnej uznania tego pisma (tej przesyłki) za doręczone z uwagi na upływ ustawowego terminu⁴⁰. Data zwrotu określa natomiast dzień, w którym pismo (przesyłka listowa) zostaje nadana do nadawcy celem jego zwrotu. Zwykle jest to następny dzień po dniu, z którego końcem upływa ustawowy termin do jego odbioru. Tym samym data doręczenia różni się od daty zwrotu o co najmniej jeden dzień (niekiedy nawet więcej w sytuacji zwrotu pisma/przesyłki listowej po weekendzie albo ze względu na święta, ponieważ w te dni nie jest wykonywana praca). Powyższe ma szczególne znaczenie m.in. przy wyznaczaniu terminów w postępowaniu administracyjnym, w tym w kwestii zaskarżalności postanowień oraz decyzji w sytuacji występowania co najmniej dwóch stron o sprzecznych żądaniach. Przedstawione okoliczności przemawiają za uznaniem, że wpisywanie w EPO daty zwrotu w rubrykach *SystemowaDataOznaczenia*, *DataPodpisu* oraz *DataZapisu* bez żadnego wyjaśnienia (opisania lub oznaczenia) w tym dokumencie jest wątpliwe i może wprowadzać w błąd.

W konsekwencji przy doręczaniu za pomocą PUH, w razie nieodebrania przesyłki listowej (pisma), organ powinien samodzielnie ustalać termin doręczenia zastępczego w ramach fikcji prawnej. Zarazem należy sformułować postulat, aby w tym dowodzie przewidziano stosowną rubrykę oznaczającą datę fikcji prawnej doręczenia zastępczego (podobnie jak ma to miejsce w dowodzie otrzymania w ramach PURDE).

Warto również zwrócić uwagę na kwestię wpływu realizacji PUH na przyjęcie skutku doręczenia w postępowaniu administracyjnym⁴¹. PUH uznaje się za niewykonany w sytuacji, gdy data doręczenia, zawiadomienia o próbie doręczenia albo odmowy przyjęcia przesyłki rejestrowanej zawarta w EPO jest późniejsza o więcej niż 14 dni (bez wliczania dni ustawowo wolnych od pracy) od daty nadania tej przesyłki określonej w dowodzie nadania (§ 10 r.r.p.u., por. § 20 ust. 5, 6 i 8 Regulaminu)⁴². Należy przyjąć, że przepis rozporządzenia

³⁹ Data zwrotu wskazywana jest na zwrotnym potwierdzeniu odbioru przez listonosza (względnie wynika ze stempla pocztowego), zaś organ ustala (oblicza) datę doręczenia w ramach fikcji prawnej na podstawie tego dokumentu. Data doręczenia w tej sytuacji jest w 14. dniu od dnia pozostawienia pisma w kodeksowo określonym miejscu (art. 44 § 4 k.p.a.).

⁴⁰ W dowodzie otrzymania przy doręczaniu w ramach PURDE w miejscu *Data odbioru* wskazywana jest data faktycznego doręczenia albo data doręczenia ustalona ze względu na fikcję prawną doręczenia.

⁴¹ Problematyka uchybień w realizacji PUH jest obszerna i skomplikowana, dlatego też wymaga odrębnego opracowania. Ze względu na zachowanie spójności publikacji zdecydowano się tylko na zwrócenie uwagi na istotne zagadnienie w tym zakresie.

⁴² Porównywalne rozwiązania prawne przewidziano przy PURDE (art. 55 ust. 4 u.d.e.) oraz przesyłce rejestrowanej (art. 91 ust. 2 pr. poczt.).

tworzy fikcję prawną uznania realizacji usługi za niewykonaną w przypadku wystąpienia opisanych okoliczności. Wydaje się, że trudno uznać doręczenie za pomocą PUH za prawidłowe, jeżeli prawo uznaje tę usługę za niewykonaną (nieistniejącą). W praktyce może zatem wystąpić sytuacja, w której strona otrzyma przesyłkę listową (pismo), ale ze względu na opóźnienie jej dostarczenie będzie miało charakter wyłącznie faktyczny (informacyjny) i nie będzie stanowić doręczenia w rozumieniu przyjętym na gruncie postępowania administracyjnego.

Wnioski

W Kodeksie postępowania administracyjnego ustalono hierarchię doręczeń: doręczenia elektroniczne, hybrydowe i tradycyjne. Doręczenie za pomocą PUH na gruncie postępowania administracyjnego co do zasady znajduje zastosowanie w przypadku braku możliwości doręczenia przez PURDE.

Doręczenie hybrydowe realizowane za pomocą PUH stanowi nowy sposób doręczenia w postępowaniu administracyjnym⁴³. Korzystanie z tej usługi jest w ogólnych założeniach dla pracowników administracji równie sprawne jak przy wykorzystaniu PURDE, a wygodniejsze niż doręczanie tradycyjne za pomocą przesyłki rejestrowanej. Słusznie w doktrynie wskazano, że usługa ta jest skierowana do osób wykluczonych cyfrowo oraz takich, które z innych powodów nie są jeszcze „gotowe” na rezygnację z tradycyjnego sposobu doręczenia⁴⁴. Przedstawione okoliczności przemawiają za uznaniem, że znajduje ona jeszcze przez co najmniej kilka lat szerokie zastosowanie, ale z czasem podstawowym sposobem doręczania będzie jednak PURDE.

PUH jest potrzebną usługą na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego, a jej konstrukcja normatywna jest dobra. Natomiast – co jest często domeną nowości – problematyczne pozostają jej niektóre szczegółowe rozwiązania prawne. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zasadność ustawowego uregulowania fikcji prawnej doręczenia zastępczego. Konieczne jest też doprecyzowanie przepisów związanych z konstrukcją prawną EPO. Słusznie stwierdzono w doktrynie, że zasady doręczania pisma za pomocą PUH powinny znajdować się w ustawie o doręczeniach elektronicznych⁴⁵, w szczególności że takie kwestie zostały już uwzględnione w tym

⁴³ Zob. szerzej oraz na temat tzw. odwróconej hybrydy: A. Skóra, P. Kardasz, K. Szelągowska, *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] A. Bochentyn, J.H. Szlachetko (red.), *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, Gdańsk 2020, s. 372, 377–385.

⁴⁴ A. Skóra, *O rewolucji...*, s. 474–475.

⁴⁵ Zob. A. Skóra, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), op. cit., komentarz do art. 50.

akcie normatywnym w odniesieniu do PURDE, a nie znajduje żadnego uzasadnienia różnicowanie tych usług w tym zakresie.

Wykaz literatury

- Cebera A., *Nowa procedura doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym*, „Ius Novum” 2023, nr 2, DOI: 10.26399/iusnovum.v17.2.2023.17/a.cebera.
- Długosz Z., Stolarski K., *Forma czynności prawnej dokonanej odręcznym podpisem biometrycznym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018, nr 7.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Korzeniowska-Polak A., *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6.
- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kwiatek B., *Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 65, DOI: 10.31648/sp.10268.
- Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Przewor A., Kocielnik Ł., *Biometryczne podpisy elektroniczne jako nowy przedmiot badań pismoznawczych*, „Problemy Kryminalistyki” 2021, nr 1.
- Skóra A., *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, DOI: 10.31648/sp.8342.
- Skóra A., Kardasz P., Szelągowska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych*, [w:] A. Bochentyn, J.H. Szlachetko (red.), *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, Inst. Metropolitalny, Gdańsk 2020.
- Skóra A., Kwiatek B. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, 2023, Lex.
- Wilbrandt-Gotowicz M. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, 2025, Lex.
- Żeromski B., *Weryfikacja tożsamości na odległość*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 21.

Summary

Service of a procedural document via the public hybrid service in general administrative proceedings – practical remarks

Keywords: administrative law, electronic delivery, writing, public hybrid service, administrative proceedings.

The publication sets out the rules for serving pleadings via the public hybrid service in administrative proceedings. It aims to examine the legal conditions for such service in general administrative proceedings in light of the new e-delivery rules introduced into the Code of Administrative Procedure by the Act on Electronic Delivery. To that end, the legal framework governing this method of service is analysed, and practical issues arising in its

application are described. The public hybrid service is useful in administrative proceedings, but its legal design still requires amendment in certain areas. In particular, it would be advisable to regulate expressly the legal fiction of substitute service within this scheme and to clarify the provisions on electronic proof of service. The publication also puts forward proposals for legislative changes to improve the relevant regulations.