

BEOS-1522/26

Warszawa, 21 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-11.020.190.12.2026

Data wpływu 22.07.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo pocztowe
(druk sejmowy nr 2771)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, polega na usunięciu ograniczeń związanych z obowiązującymi zasadami udzielania pełnomocnictwa pocztowego. Obecnie odbiór przesyłek pocztowych, w tym korespondencji sądowej i urzędowej przechowywanej w placówce operatora pocztowego, wymaga co do zasady posiadania pełnomocnictwa pocztowego udzielonego osobiście w placówce pocztowej na urzędowym formularzu. W konsekwencji pełnomocnictwo udzielone w formie aktu notarialnego albo w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym, mimo że może upoważniać do dokonywania czynności prawnych o znacznie większej doniosłości, nie jest honorowane przy odbiorze przesyłek pocztowych.

Zdaniem Wnioskodawców rozwiązanie to prowadzi do istotnych trudności praktycznych, zwłaszcza dla osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób hospitalizowanych oraz przebywających czasowo poza miejscem zamieszkania lub poza granicami kraju, które nie mają możliwości osobistego stawienia się w placówce pocztowej w celu ustanowienia pełnomocnictwa pocztowego. W konsekwencji osoby te mogą zostać pozbawione możliwości odbioru korespondencji wywołującej doniosłe skutki prawne, w tym przesyłek sądowych.

Jak wskazują Wnioskodawcy, problem ten był również przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, który zwrócił uwagę na przypadki

odmowy honorowania przez operatora pocztowego pełnomocnictw notarialnych obejmujących umocowanie do odbioru korespondencji¹.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację art. 38 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe² (dalej: ustawa) polegającą na rozszerzeniu katalogu dopuszczalnych form udzielania pełnomocnictwa pocztowego. Projekt przewiduje, że tego rodzaju pełnomocnictwo będzie mogło zostać udzielone nie tylko w dotychczasowej formie pisemnej w placówce pocztowej, lecz również w formie aktu notarialnego albo w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym. Jednocześnie zachowana ma być obecnie funkcjonująca instytucja pełnomocnictwa pocztowego oraz jej dotychczasowa funkcja w systemie doręczeń. Zmiana dotyczy wyłącznie sposobu jego ustanowienia.

Projekt przewiduje również doprecyzowanie treści pełnomocnictwa pocztowego poprzez wskazanie, że powinno ono określać okres jego obowiązywania albo upoważnienie do jednorazowego odbioru przesyłki, a także adres lub adresy, których dotyczy. W przypadku wskazania więcej niż jednego adresu pełnomocnictwo pocztowe będzie musiało zostać złożone w każdej placówce pocztowej właściwej dla danego adresu.

Wnioskodawcy proponują szczególne uregulowanie zasad odwoływania pełnomocnictw pocztowych udzielonych w formie aktu notarialnego albo w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym. Odwołanie takiego pełnomocnictwa będzie skuteczne z chwilą doręczenia operatorowi pocztowemu oświadczenia adresata o jego odwołaniu w placówce pocztowej, w której pełnomocnictwo zostało złożone.

Zgodnie z art. 2 projektu projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Cel, który ma być osiągnięty za pomocą proponowanej regulacji, nie może być, ich zdaniem, zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

¹ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-11/Do_KRN_poczta_odbior_pełnomocnictwo_6_11_2025.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 21 VII 2026 r.].

² Dz. U. z 2026 r. poz. 558.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Projektowana regulacja przewiduje możliwość udzielenia pełnomocnictwa pocztowego w formie aktu notarialnego lub w formie pisemnej z podpisem poświadczonym notarialnie. Z przeprowadzonego przeglądu zagranicznych aktów prawnych oraz praktyki działania zagranicznych operatorów pocztowych wynika, że umożliwienie osobie trzeciej skutecznego i bezpiecznego odbioru przesyłki może być osiągnięte dzięki różnym mechanizmom, lecz nie sposób wskazać rozwiązania jednoznacznie odpowiadającego konstrukcji przyjętej w projektowanej regulacji. W dalszej części opracowania omówiono modele uregulowania tego zagadnienia (typologia przyjęta przez autora na podstawie analizy rozwiązań zagranicznych), które można określić mianem modelu pełnomocnictwa formularzowego, modelu cyfrowego i modelu mieszanego. Te modele omówiono na przykładzie rozwiązań stosowanych w Niemczech, Belgii i Hiszpanii.

W Niemczech Deutsche Post (niemiecki operator pocztowy) posługuje się instytucją *Postvollmacht*, czyli pisemnego upoważnienia do odbioru przesyłki w placówce pocztowej³. Upoważnienia można udzielić na awizo, na formularzu *Postvollmacht*, a w przypadku dłuższego okresu obowiązywania pełnomocnictwa – poprzez kartę pełnomocnictwa. W przypadku paczek funkcjonuje odrębny formularz *Vollmacht zur Paketabholung*. Wzory formularzy są dostępne na terenie placówek pocztowych i na stronie internetowej Deutsche Post⁴. Skuteczne upoważnienie musi zawierać imię, nazwisko i adres mocodawcy, imię i nazwisko osoby upoważnionej, ewentualnie pieczęć firmową oraz podpis mocodawcy (nie akceptuje się podpisu cyfrowego). Zakres upoważnienia powinien wyraźnie wskazywać, czy dotyczy ono jednej przesyłki (w tym przypadku powinno zawierać np. numer konkretnej przesyłki) czy wszystkich przesyłek w określonym czasie (w tym przypadku należy wskazać termin lub wskazać, że obowiązuje ono do odwołania). Osoba odbierająca przesyłkę musi okazać dokument tożsamości i awizo. Upoważnienie nie obejmuje przesyłek z usługą *Ident-Check* (usługa doręczenia wymagająca osobistej identyfikacji adresata), zaś w przypadku przesyłek *Eigenhändig* (przesyłka do rąk własnych adresata) konieczne jest wyraźne wskazanie, że pełnomocnik może odebrać również tego rodzaju korespondencję. Deutsche Post może odmówić uznania pełnomocnictwa, jeżeli brakuje wymaganych danych lub zachodzi ryzyko nadużycia.

W Belgii funkcjonuje rozwiązanie cyfrowe, oparte na zastosowaniu aplikacji *My bpost* udostępnianej przez krajowego operatora pocztowego bpost⁵. Po otrzymaniu powiadomienia o nadchodzącej przesyłce, adresat może za pośrednictwem aplikacji ustanowić osobę upoważnioną do odbioru przesyłki rejestrowanej. W tym celu

³ *Postvollmacht zur Abholung in der Filiale*, <https://www.deutschepost.de/de/p/postvollmacht.html>.

⁴ *Postvollmacht herunterladen. Vollmacht zur Paketabholung*, <https://www.deutschepost.de/de/p/postvollmacht.html>.

⁵ *Comment donner une procuration à quelqu'un pour réceptionner mon envoi recommandé?*, <https://www.bpost.be/fr/faq/comment-quelquun-dautre-peut-il-receptionner-mon-recommande>; *Via un-e mandataire*, <https://www.bpost.be/fr/recevoir-un-recommande>; *L'app My Bpost. Suivez, recevez, envoyez*, <https://www.bpost.be/fr/my-bpost-app>.

w menu aplikacji należy wskazać osobę upoważnioną, wybrać rodzaj upoważnienia (zwykle lub *last minute*) oraz rodzaj identyfikacji (za pośrednictwem elektronicznego dokumentu tożsamości lub *itsme*, belgijskiej aplikacji służącej do elektronicznego potwierdzania tożsamości). Następnie adresat otrzymuje kod QR, który przekazuje osobie upoważnionej. Osoba odbierająca przesyłkę okazuje kod QR i dokument tożsamości. Możliwe jest również udzielenie upoważnienia w sposób tradycyjny, za pośrednictwem formularza dostępnego w placówce pocztowej lub na stronie internetowej *bpost*⁶. Tradycyjne, pisemne upoważnienie pozwala osobie upoważnionej odbierać przesyłki rejestrowane, przesyłki z zadeklarowaną wartością oraz przesyłki poste restante adresowane do mocodawcy, z wyłączeniem przesyłek oznaczonych jako przeznaczone do doręczenia do rąk własnych. Upoważnienie udzielane przez aplikację *My bpost* dotyczy przede wszystkim odbioru przesyłek rejestrowanych.

W Hiszpanii co do zasady przewiduje się proste upoważnienie pisemne, natomiast forma notarialna jest wymagana w określonych sytuacjach⁷. Operator pocztowy Correos dopuszcza odbiór przesyłki przez osobę upoważnioną przez adresata. Wymagane jest upoważnienie podpisane przez adresata (sporządzone na awizo lub w odrębnym dokumencie w formie pisemnej), kopia lub cyfrowa kopia dokumentu tożsamości adresata oraz dokument tożsamości osoby upoważnionej. W przypadku osób prawnych odbiór przesyłki może nastąpić przez przedstawiciela lub pracownika podmiotu, przy czym wymaga się pieczęci, upoważnienia podpisanego przez adresata oraz dokumentu tożsamości osoby odbierającej. Jeżeli podmiot nie dysponuje pieczęcią, konieczne jest przedstawienie pełnomocnictwa notarialnego (*poder notarial*) wraz z upoważnieniem podpisanym przez adresata oraz dokumentem tożsamości osoby upoważnionej.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym projektu będzie wprowadzenie nowych form prawnych pełnomocnictwa pocztowego, tj. formy aktu notarialnego i formy pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym (zob. art. 1 pkt 2 projektu). Jak wskazują Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu, konieczność wprowadzenia tej zmiany wynika z faktu, że mimo iż „ustawodawca dopuszcza doręczenie przesyłki pocztowej pełnomocnikowi na podstawie pełnomocnictwa ogólnego, to w korelacji z przepisami o sądowych doręczeniach rzeczywista możliwość posłużenia się takim pełnomocnictwem doznaje ograniczenia”. Powołują się w tym zakresie m.in. na § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym⁸. Z § 8 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia wynika, że podmiotem

⁶ *Procuracion postale*,

https://www.bpost.be/site/nl/residential/letters-cards/receive/Form_Proc_Man_FR.PDF.

⁷ *Recoger un envío*, <https://www.correos.es/es/es/atencion-al-cliente/recibir/recoger-envio>.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 19, ze zm.

uprawnionym do odbioru przesyłki w placówce pocztowej operatora jest osoba upoważniona na podstawie pełnomocnictwa pocztowego wskazanego w art. 38 Prawa pocztowego. Tego rodzaju ograniczenia wynikają również z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym⁹. Stosownie do § 4a ust. 2 zdanie pierwsze i § 7 ust. 4 zdanie pierwsze tego rozporządzenia, „[p]rzesyłkę złożoną w placówce pocztowej wydaje się za pokwitowaniem odbioru adresatowi albo jego przedstawicielowi ustawowemu, albo osobie upoważnionej na podstawie pełnomocnictwa pocztowego do odbioru przesyłek, o której mowa w art. 133 § 2a Kodeksu postępowania karnego, po umieszczeniu na stronie adresowej adnotacji «wydano dnia» i odcisku datownika”. Na tle powołanych wyżej regulacji zawartych we wspomnianych rozporządzeniach, Prezes Krajowej Rady Notarialnej zwrócił uwagę – w piśmie z dnia 8 grudnia 2025 r.¹⁰, stanowiącym odpowiedź na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 listopada 2025 r.¹¹ – że zdaniem „Krajowej Rady Notarialnej nie istnieją przesłanki, by pełnomocnictwom udzielonym w solennej notarialnej formie (tj. w formie aktu notarialnego lub z notarialnym poświadczeniem podpisu) przyznawać w zakresie odbioru korespondencji mniejszą wiarygodność, niż umocowaniom udzielonym w placówce pocztowej w postaci tzw. pełnomocnictwa pocztowego. Notariusz zobowiązany jest bowiem w przypadku nadania pełnomocnictwu formy notarialnej do zweryfikowania tożsamości stawającego (art. 85 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie) oraz do udzielania w ramach tzw. obowiązku doradczo-informacyjnego niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (art. 80 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie)”. Podzielając stanowisko Prezesa Krajowej Rady Notarialnej, należy uznać, że zaproponowany w projekcie kierunek zmian obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie pełnomocnictwa pocztowego, polegający na wprowadzeniu dodatkowych, notarialnych form tego pełnomocnictwa, nie narusza – co do zasady – spójności systemu prawnego w analizowanym obszarze. Tym niemniej, dokonując oceny szczegółowych rozwiązań prawnych przedstawionych w projekcie, należy wskazać na poniższe kwestie, trafnie zasygnalizowane w komentarzu w ramach konsultacji społecznych przez podmiot reprezentujący osobę prawną – Poczta Polska S.A.¹² (dalej: podmiot reprezentujący).

Podmiot reprezentujący trafnie zauważył, że „[p]rojekt nie zawiera przepisu wprost nakładającego obowiązek złożenia pełnomocnictwa notarialnego we właściwej placówce pocztowej. Pośrednie uregulowanie tej kwestii

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1463.

¹⁰ Pismo Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z dnia 8 grudnia 2025 r., znak: L.dz.05/703/25, jest dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-12/Odpowiedz_KRN_poczta_odbior_pelnomocnictwo_8_12_2025_0.pdf)

[12/Odpowiedz_KRN_poczta_odbior_pelnomocnictwo_8_12_2025_0.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-12/Odpowiedz_KRN_poczta_odbior_pelnomocnictwo_8_12_2025_0.pdf). Na pismo Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z dnia 8 grudnia 2025 r., znak: L.dz.05/703/25, powołują się również Wnioskodawcy projektu w jego uzasadnieniu.

¹¹ W kwestii wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich – patrz pkt I opinii.

¹² ID ankiety: 180357.

w projektowanych ust. 5 i ust. 7 art. 38 jest niewystarczające i wymaga jednoznacznego uregulowania”.

W dalszej kolejności, jak wskazał podmiot reprezentujący, „[a]kt notarialny obejmujący umocowanie do odbioru korespondencji zawiera znacznie szerszy zakres danych niż niezbędny do weryfikacji uprawnienia do odbioru przesyłki. Przechowywanie pełnego dokumentu przez operatora pocztowego może naruszać zasadę minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO) oraz zasadę ograniczenia celu przetwarzania (art. 5 ust. 1 lit. b RODO)”. Podzielając tę uwagę podmiotu reprezentującego, należy uznać, że w tym zakresie projekt powinien zostać zaopiniowany przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych na podstawie art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹³, który stanowi, że „[z]ałożenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych są przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu”.

Podmiot reprezentujący słusznie zaznacza, iż „[p]rojekt nie zmienia art. 38 ust. 6 Prawa pocztowego, który uprawnia operatora do pobierania opłaty za przyjęcie pełnomocnictwa. Należy odczytywać to pozytywnie z punktu widzenia operatorów pocztowych. Należy podkreślić, że przyjęcie przez placówkę pocztową pełnomocnictwa pocztowego w formie aktu notarialnego wiązać się będzie z dodatkowymi czynnościami po stronie operatora, co w pełni uzasadnia utrzymanie opłaty. Jednakże, w konsekwencji obywatel korzystający z nowej formy notarialnej zostanie obciążony dwukrotnie: taksą notarialną oraz odrębną opłatą operatora pocztowego. Takie podwójne obciążenie godzi w deklarowany cel społeczny projektu, jakim jest ułatwienie dostępu do korespondencji sądowej osobom starszym, z niepełnosprawnościami i przebywającym poza miejscem zamieszkania. Uzasadnienie projektu nie odnosi się do tej kwestii”.

Również zasadnie podmiot reprezentujący podnosi, że „[p]rojekt uzależnia skuteczność odwołania pełnomocnictwa notarialnego wobec operatora od złożenia oświadczenia w placówce pocztowej. Z perspektywy systemowej tworzy to dwoistość skutku odwołania: wobec pełnomocnika – na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego (art. 101 § 1 k.c.), wobec operatora – dopiero z chwilą złożenia oświadczenia w placówce. Projekt nie rozstrzyga tej kolizji norm ani nie precyzuje formy ani sposobu weryfikacji tożsamości osoby składającej oświadczenie o odwołaniu”. Należy zgodzić się z podmiotem reprezentującym, że kwestie te wymagają doprecyzowania normatywnego.

Jako trafną należy również uznać uwagę podmiotu reprezentującego, zgodnie z którą „[p]rojektowany ust. 7 nakłada obowiązek złożenia pełnomocnictwa w każdej placówce pocztowej właściwej dla wskazanych adresów, natomiast projektowany ust. 5 zdanie drugie posługuje się sformułowaniem «w danej placówce pocztowej» (liczba pojedyncza). Literalna wykładnia może prowadzić do sytuacji, w której pełnomocnictwo zostanie odwołane wyłącznie wobec jednej placówki, a pełnomocnik zachowa uprawnienie do odbioru przesyłek w pozostałych – w tym

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781, ze zm.

przesyłek sądowych, ze wszystkimi skutkami procesowymi z tym związanymi”. Również ta nieścisłość wymaga odpowiedniego doprecyzowania.

Poza przedstawionymi wyżej kwestiami, projekt wymaga dopracowania pod względem techniki legislacyjnej. W art. 38 ust. 1 ustawy definiującym pojęcie „pełnomocnictwa pocztowego” należałoby wykreślić słowo „pisemne”, aby termin „pełnomocnictwo pocztowe” obejmował również formę aktu notarialnego oraz formę pisemną z podpisem notarialnie poświadczonym. W zmienianym art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy, po słowie „określający” zasadne byłoby dodane sformułowanie „w szczególności”, aby nie zawężyć zakresu pełnomocnictwa, co mogłoby stać w sprzeczności z wolą mocodawcy.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁴. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁵.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na poniższe podmioty:

1. operatorzy pocztowi: 207 podmiotów (z czego 158 świadczy usługi pocztowe na terytorium całego kraju, a część z nich również w obrocie zagranicznym, 39 świadczy usługi pocztowe na obszarze obejmującym część kraju, 10 świadczy usługi pocztowe wyłącznie w obrocie zagranicznym)¹⁶;
2. operator wyznaczony: Poczta Polska S.A.¹⁷;
3. notariusze: 4 297 osób¹⁸;

¹⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz)*, opinia BEOS z 29 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1508/26.

¹⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 29 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1509/26.

¹⁶ Odpowiedź Aleksandry Bargiełowskiej-Antczak, Dyrektora Departamentu Rynku Poczтового Urzędu Komunikacji Elektronicznej, udzielona drogą mailową w dniu 13 lipca 2026 r. (na zapytanie złożone przez Marcina Wróbla, pracownika BEOS).

¹⁷ Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Wyniki konkursu na operatora wyznaczonego na lata 2026-2035*, <https://bip.uke.gov.pl/konkursy/wyniki-konkursu-na-operatora-wyznaczonego-na-lata-2026-2035.41.html>.

¹⁸ „Według danych przekazanych przez rady izb notarialnych na dzień 31 grudnia 2025 r. w Polsce 4 297 notariuszy prowadziło 3 507 kancelarii notarialnych.” – Krajowa Rada Notarialna, <https://krm.org.pl/aktualnosci/w-2025-roku-4-297-notariuszy-prowadzilo-3-507-kancelarii>.

4. adresaci przesyłek pocztowych nadawanych przez sądy: ok. 6,15 mln osób¹⁹.

B. Wpływ na społeczeństwo

Ustalenie wpływu na społeczeństwo opiniowanego projektu jest trudne z uwagi na materię regulacji oraz niedostępność istotnych danych. Zasadniczym skutkiem ustawy będzie to, że oprócz istniejącej obecnie możliwości odbierania przesyłek na podstawie pełnomocnictwa ogólnego (art. 37 ust. 2 pkt 2) będzie możliwe udzielenie pełnomocnictwa pocztowego u notariusza. Jest to rozwiązanie, zwiększające zakres możliwości ustanawiania pełnomocnika przez odbiorców.

Precyzyjne określenie zakresu społecznego oddziaływania projektu nie jest możliwe, z uwagi na brak możliwości ustalenia, jaka liczba mieszkańców Polski będzie zainteresowana udzielaniem pełnomocnictw do odbioru korespondencji w innej formie. Dane dotyczące udzielanych pełnomocnictw pocztowych nie są jawne²⁰. Z tego powodu w pkt. VI.A przyjęto szeroki krąg osób – uczestników postępowań prowadzonych przez sądy – jako tych, które uzyskają możliwość odbierania przesyłek sądowych przez pełnomocnika ustanawianego u notariusza (a nie, jak to ma miejsce obecnie, w placówce pocztowej). Szerszy społeczny kontekst dla opiniowanego projektu stanowi spadająca liczba przesyłek listowych²¹. Przesyłki nadawane przez administrację publiczną coraz częściej wysyłane są cyfrowo, poprzez usługę e-Doręczenia. Choć dane za 2025 r. wskazują na jedynie 1,9 mln adresów, na które była wysyłana e-korespondencja, to liczba przesyłek poleconych dostarczonych na te adresy wynosiła aż 35 mln sztuk, co daje średnio ponad 18 na jeden adres. Można zatem wnioskować, że skrzynki takie zakładają osoby ponadprzeciętnie intensywnie korespondujące z administracją publiczną²².

Usługa e-Doręczenia jedynie w części wyjaśniają zanikającą popularność przesyłek listowych. W 2025 r. nadano 731,2 mln przesyłek tego typu. Choć liczba ta może sprawiać wrażenie wysokiej, to w ciągu czterech lat odnotowano 25%

¹⁹ Oszacowane na podstawie liczby osób deklarujących osobisty kontakt z sądami na przestrzeni ostatnich pięciu lat (20% dorosłych Polaków) – CBOS, *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwosci*, Komunikat z badań nr 95/2022, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_095_22.PDF). Liczba dorosłych Polaków wynosi ok. 30,74 mln – GUS, *Polska w liczbach 2025*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

²⁰ Poczta Polska S.A. w stanowisku przesłanym drogą mailową w dniu 1 lipca 2026 r. (na zapytanie złożone przez Marcina Wróbla, pracownika BEOS) odmówiło podania informacji o liczbie pełnomocnictw pocztowych na potrzeby sporządzenia niniejszej opinii.

²¹ Polska nie jest tu odosobnionym przypadkiem. Najbardziej znanym przykładem jest działalność publicznego operatora pocztowego w Danii (Postnord), który od stycznia bieżącego roku nie doręcza przesyłek listowych, a jedynie paczki. Zaprzestanie doręczania listów uzasadnione zostało spadkiem ilości doręczanych listów i digitalizacją komunikacji – Zob. PostNord, *PostNord to discontinue handling mail in Denmark in 2026 – focusing exclusively on parcels*, <https://group.postnord.com/news-media/2025/postnord-to-discontinue-handling-mail-in-denmark-in-2026-focusing-exclusively-on-parcels/>.

²² Ministerstwo Cyfryzacji, *Polacy stawiają na cyfryzację - ponad 1,9 mln założonych adresów do e-Doręczeń*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polacy-stawiaja-na-cyfryzacje>.

spadek w tym zakresie²³. Na przestrzeni tych samych czterech lat odsetek gospodarstw domowych mających dostęp do internetu wzrósł z 92,4%²⁴ do 96,2%²⁵. W dłuższej perspektywie czasowej znaczenie społeczne opiniowanego projektu powinno więc maleć, ze względu na opisane wyżej przemiany społeczne oraz postępującą digitalizację usług publicznych.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono 7 ankiet i jedynie 2 komentarze. Jednym z uczestników konsultacji była Poczta Polska S.A.²⁶. Złożony przez spółkę komentarz dotyczył przede wszystkim zagadnień o charakterze prawnym. Tak niewielka liczba złożonych ankiet nie pozwala na wyciąganie wniosków w zakresie społecznych postaw wobec tego projektu.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zgodnie z DSR projekt ma drugoplanowe znaczenie gospodarcze i nie wywołuje skutków możliwych do wiarygodnego oszacowania w ujęciu pieniężnym. Jednocześnie, poprzez ograniczenie formalności związanych z odbiorem korespondencji, wpisuje się w działania deregulacyjne sprzyjające ułatwieniu prowadzenia działalności gospodarczej.

Po stronie przedsiębiorców proponowane rozwiązanie może przyczynić się do usprawnienia obiegu korespondencji urzędowej i sądowej, ograniczenia ryzyka przeoczenia istotnych przesylek oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych związanych z ustanawianiem pełnomocnictw do odbioru korespondencji. W konsekwencji może pośrednio zwiększyć pewność obrotu gospodarczego oraz poprawić efektywność zarządzania sprawami przedsiębiorstwa.

Po stronie Poczty Polskiej S.A. regulacja będzie wiązała się z jednorazowymi kosztami dostosowawczymi obejmującymi aktualizację procedur, przeszkolenie pracowników oraz dostosowanie systemów obsługi pełnomocnictw. Koszty te będą miały charakter organizacyjny i nie zostały oszacowane kwotowo przez Wnioskodawców.

Z punktu widzenia oceny skutków gospodarczych projekt można analizować przede wszystkim z perspektywy ekonomii instytucjonalnej i efektywności ekonomicznej. Nowoczesne regulacje sektora pocztowego poprawiają

²³ UKE, *Raport o stanie rynku pocztowego w 2025 roku*, <https://bip.uke.gov.pl/raporty/raport-o-stanie-ryнку-pocztowego-w-2025-r-112.html>.

²⁴ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.*, Informacja sygnałna z 24 listopada 2021 r., http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/11/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2021_r.pdf, s. 2.

²⁵ GUS, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2025 r.*, Informacja sygnałna z 21 października 2021 r., https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/15/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2025_r.pdf, s. 1.

²⁶ ID ankiety: 180357 (w imieniu Poczty Polskiej S.A. w konsultacjach wypowiedziała się Marzena Grabowska).

funkcjonowanie rynku i komunikację gospodarczą²⁷. Jak wskazano w pkt. V opinii, współczesny system regulujący obrót pocztowy w Polsce cechuje się niespójnością w zakresie przepisów dotyczących reprezentacji adresatów przy odbiorze przesyłek rejestrowanych, w szczególności korespondencji sądowej i urzędowej²⁸. Powyższa sytuacja prowadzi – z perspektywy ekonomii instytucjonalnej oraz teorii kosztów transakcyjnych – do powstawania zbędnych kosztów transakcyjnych, zwiększenia obciążenia kosztami administracyjnymi oraz obniżenia efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Koszty te mają zarówno charakter bezpośredni, jak i pośredni.

Skutki gospodarcze o charakterze bezpośrednim

Restrykcyjny charakter pełnomocnictwa pocztowego powoduje powstawanie wymiernych kosztów finansowych i administracyjnych. Pełnomocnictwo ma charakter lokalny i obowiązuje wyłącznie w placówce pocztowej właściwej dla danego adresu. W konsekwencji przedsiębiorcy prowadzący działalność w wielu lokalizacjach oraz osoby korzystające z kilku adresów doręczeń są zobowiązani do ustanawiania odrębnych pełnomocnictw dla każdej właściwej placówki. Rozwiązanie to prowadzi do zwielokrotnienia kosztów administracyjnych.

Opłaty za pełnomocnictwo pocztowe są ustalane jednostronnie przez operatora zgodnie z obowiązującym cennikiem. W warunkach braku konkurencji w tym segmencie usług mogą one stanowić przejaw renty regulacyjnej, jeżeli ich wysokość przewyższa poziom uzasadniony kosztami krańcowymi świadczenia usługi. Poczta Polska – zgodnie z obowiązującym cennikiem – pobiera opłatę w wysokości 26,00 zł za pełnomocnictwo stałe, 8,00 zł za pełnomocnictwo okresowe (za każdy rozpoczęty miesiąc) oraz 6,00 zł za pełnomocnictwo jednorazowe²⁹. Dla porównania (zob. Tabela 1), w postępowaniu administracyjnym lub podatkowym złożenie dokumentu pełnomocnictwa szczególnego (np. na formularzu PPS-1³⁰) wiąże się z koniecznością uiszczenia jednolitej opłaty skarbowej w wysokości 17 zł³¹, która stanowi dochód jednostki samorządu terytorialnego, a nie wynagrodzenie podmiotu świadczącego usługę.

²⁷ P.L. Parcu, T. Brennan, V. Glass (red.), *Service Challenges, Business Opportunities, and Regulatory Responses in the Postal Sector*, Springer 2024.

²⁸ *Opinia w przedmiocie projektu ustawy zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (EW-020-993/22)*, 9 IX 2021 r., <https://obsil.kirp.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-OBSiL-KRRP-dotycz%C4%85ca-KPC-w-zakresie-pe%C5%82nomocnictwa.pdf>; O. Łozińska, RPO zajął się sprawą pełnomocnictwa do odbioru pisma sądowego w postępowaniu cywilnym, „Gazeta Prawna”, 14 XI 2025 r., <https://www.gazetaprawna.pl/prawnik/orzecznictwo/artykuly/10958024,rpo-zajal-sie-sprawa-pełnomocnictwa-do-odbioru-pisma-sadowego-w-postep.html>

²⁹ Poczta Polska S.A. (2026) Cennik opłat dodatkowych. Obowiązuje od 1 lipca 2026 roku, <https://www.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/2025/04/cennik-oplat-dodatkowych.pdf>

³⁰ *Pełnomocnictwo szczególne*, <https://www.podatki.gov.pl/media/pf2hqy5g/pps-1-wis-1102.pdf>

³¹ Opłata skarbową od pełnomocnictwa, <https://www.gov.pl/web/uzp/oplata-skarbowa-od-pełnomocnictwa>.

Tabela 1. Pełnomocnictwa w polskim systemie prawno-gospodarczym

	Pełnomocnictwo pocztowe	Pełnomocnictwo notarialne	Pełnomocnictwo szczególne
Podstawa prawna	Prawo pocztowe	Prawo o notariacie ³²	Ordynacja podatkowa ³³ / Kodeks postępowania administracyjnego ³⁴
Bezpośredni koszt finansowy	Od 6 do 26 zł za każdą osobę	Taksa notarialna zależna od rodzaju czynności	Opłata skarbową w wysokości 17 zł na rzecz gminy
Wymóg fizycznej obecności	Bezwzględny w konkretnej placówce pocztowej	Wizyta u notariusza (możliwy dojazd notariusza do klienta)	Brak (możliwość złożenia drogą pocztową lub elektroniczną)
Zasięg geograficzny	Ograniczony do danej placówki pocztowej	Ogólnokrajowy i międzynarodowy (konsulaty)	Ograniczony do sprawy lub organu prowadzącego
Zastosowanie do pism sądowych	Pełne (również w postępowaniu cywilnym)	Wyłączone w postępowaniu cywilnym	Wyłączone w sprawach pocztowych
Metoda weryfikacji tożsamości	Pracownik poczty na podstawie dokumentu ze zdjęciem	Notariusz jako osoba zaufania publicznego	Urzędnik organu prowadzącego sprawę

Źródło: opracowanie własne

Dodatkowe obciążenie finansowe wynika z rygoru nieważności pełnomocnictwa w razie nieuiszczenia wymaganej opłaty. W efekcie wzrasta stopień sformalizowania obrotu, przy czym każda zmiana kadrowa w przedsiębiorstwie wiąże się z koniecznością ponownego poniesienia kosztów związanych z ustanowieniem pełnomocnictwa.

Skutki gospodarcze o charakterze pośrednim

Koszty pośrednie wynikają przede wszystkim z konieczności angażowania czasu oraz zasobów organizacyjnych. Obowiązek osobistego stawiennictwa mocodawcy w placówce pocztowej – właściwej dla adresu doręczeń – ogranicza elastyczność korzystania z pełnomocnictwa i generuje koszty niewynikające bezpośrednio ze świadczenia usługi dla przedsiębiorców, konsumentów oraz ogółu obywateli. Najważniejsze kategorie tych kosztów obejmują:

- koszt alternatywny czasu – czas przeznaczony na dojazd, oczekiwanie w kolejce i dopełnienie formalności oznacza utraconą możliwość wykonywania innych czynności zawodowych lub gospodarczych; w skali całej gospodarki prowadzi to do nieefektywnego wykorzystania zasobów czasu i obniżenia produktywności;

³² Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2026 r. poz. 614).

³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622).

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

- wzrost kosztów postępowań urzędowych i sądowych, w tym kosztów ochrony prawnej – brak możliwości skutecznego odbioru korespondencji skutkuje koniecznością składania wniosków o przywrócenie terminu, zażaleń oraz powództw przeciwegzekucyjnych, tym samym zwiększając obciążenie finansowe uczestników postępowań;
- zamrożenie kapitału i wzrost niepewności obrotu – przedsiębiorcy mogą zostać objęci egzekucją komorniczą jeszcze przed uzyskaniem wiedzy o toczącym się postępowaniu w przypadku fikcji doręczenia; prowadzi to do czasowego ograniczenia płynności finansowej, zwiększenia ryzyka niewypłacalności oraz utrzymywania nieproduktywnych rezerw gotówkowych.

Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej opisane bariery zwiększają koszty transakcyjne zawierania i wykonywania stosunków prawnych, ograniczając możliwość osiągania efektywnych rezultatów gospodarczych³⁵. Nieefektywne regulacje administracyjne prowadzą w konsekwencji do obniżenia sprawności wymiany informacji prawnej i handlowej³⁶. Usunięcie barier w zakresie reprezentacji pocztowej powinno przyczynić się do ograniczenia kosztów transakcyjnych, zwiększenia efektywności przepływu informacji oraz wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego³⁷.

Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych nie przedstawiono uwag dotyczących skutków gospodarczych projektowanych rozwiązań.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa ani budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

³⁵ T. Famulski, *Selected Legal Aspects of Transaction Costs*, „Finanse i Prawo Finansowe” 1 (2017) nr 13, s. 21-32.

³⁶ J. de Lucio, J. S. Mora-Sanguinetti, *Drafting “better regulation”: The economic cost of regulatory complexity*, „Journal of Policy Modeling” 44 (2022) nr 1, s. 163-183; O. H. Petersen, J. R. Hansen, K. Houlberg, *The administrative burden of doing business with the government: Learning and compliance costs in Business-Government interactions*, „Public Administration” 102 (2024) nr 1, s. 188-206.

³⁷ A. Drab-Kurowska, A. Budziewicz-Guźlecka, *The Digital Post Ecosystem – Example of Poland in the Context of Research*, „Sustainability” 13 (2021) nr 5, s. 2550.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt przyczyni się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych poprzez uproszczenie zasad ustanawiania pełnomocnictwa do odbioru przesyłek pocztowych, ograniczenie liczby wymaganych czynności formalnych oraz redukcję kosztów transakcyjnych ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorców.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Zaproponowany w projekcie kierunek zmiany ustawy nie narusza – co do zasady – spójności systemu prawnego w odniesieniu do funkcjonowania instytucji „pełnomocnictwa pocztowego”. W zakresie szczegółowych rozwiązań projektowana regulacja charakteryzuje się brakiem precyzji, a ponadto wymaga udoskonalenia redakcyjnego w świetle wymogów poprawnej techniki legislacyjnej. Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Wprowadzenie możliwości udzielania pełnomocnictwa u notariusza może ułatwić odbieranie przesyłek niektórym ich adresatom. W dłuższej perspektywie znaczenie proponowanej regulacji powinno maleć z uwagi na współczesne przemiany społeczne (w tym przede wszystkim digitalizację doręczeń).

3. Skutki gospodarcze: Obecny system pełnomocnictw pocztowych w Polsce generuje szereg nadmiernych kosztów transakcyjnych i obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorców. Ograniczenie tych wymogów może przyczynić się do obniżenia kosztów obsługi korespondencji, usprawnienia przepływu informacji oraz zmniejszenia ryzyka problemów związanych z doręczaniem przesyłek. W konsekwencji regulacja może sprzyjać zwiększeniu stabilności i efektywności obrotu gospodarczego, nie powodując jednocześnie istotnych negatywnych skutków dla prowadzenia działalności gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Z przeprowadzonego przeglądu zagranicznych aktów prawnych oraz praktyki działania zagranicznych operatorów pocztowych wynika, że umożliwienie osobie trzeciej skutecznego i bezpiecznego odbioru przesyłki może

być osiągnięte dzięki różnym mechanizmom, lecz nie sposób wskazać rozwiązania jednoznacznie odpowiadającego konstrukcji przyjętej w projektowanej regulacji.

Autorzy:

dr hab. Justyna Łacny, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Jarosław Wierzbicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/