



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 18.02. 2004 r.

36367

RPO-462666-VI/04/AB

Pan Józef Oleksy  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji  
WARSZAWA

Szanowny Panie Premierze,

W wyroku z dnia 17 września 2002 r. sygn. akt SK 35/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 1999 r. Nr 62, poz. 697), w zakresie w jakim ustanawiał tylko siedmiodniowy termin przechowywania w pocztowej placówce oddawczej przesyłek - pism sądowych, a tym samym uniemożliwiał powtórne zawiadomienie adresata o tym piśmie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60). Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym (Dz. Nr 55, poz. 489) z dniem 1 kwietnia 2003 r. wprowadzona została zasada powtórnego powiadamiania adresata pisma o tym piśmie i przechowywania pisma w pocztowej placówce oddawczej przez okres kolejnych siedmiu dni.

W postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi przepis art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) - stanowiąc, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie - uzależnia wyznaczenie początku biegu tego terminu dla rozstrzygnięć kończących postępowanie

administracyjne od zasad doręczeń przewidzianych w art. 39 - 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zaś w odniesieniu do rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu podatkowym - w art. 144 - 154 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) .

Art. 44 w § 1 Kpa przewiduje, że w razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 poczta przechowuje pismo przez okres siedmiu dni w swojej placówce, w przypadku doręczania pisma przez pocztę (pkt 1), zaś w przypadku doręczania pisma przez pracownika lub upoważnioną osobę lub organ pismo składa się w urzędzie właściwej gminy na okres siedmiu dni (pkt 2). W § 2 przepis ten stanowi, że zawiadomienie o złożeniu pisma w miejscu określony w § 1, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, w drzwiach mieszkania adresata albo jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w miejscu widocznym na nieruchomości, której postępowanie dotyczy; w tym przypadku doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia terminu, o którym mowa w § 1.

Złożenie skargi po upływie trzydziestu dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia zobowiązuje wojewódzki sąd administracyjny do jej odrzucenia (art. 58 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Przyjęcie w art. 44 § 2 Kpa. domniemania dojścia do adresata pisma przechowywanego - stosownie do art. 44 § 1 Kpa - w pocztowej placówce oddawczej lub w urzędzie właściwej gminy przez okres siedmiu dni i niepodjętego w tym terminie powoduje, że pomimo faktycznego niedoręczenia pisma adresatowi, doręczenie uważa się za dokonane. Art. 44 § 1 i 2 Kpa. nie będąc bezpośrednią podstawą prawną odrzucenia skargi może mieć istotne znaczenie dla jej odrzucenia.

Orzekając w sprawie sygn. akt Sk 35/017 Trybunał Konstytucyjny uznał siedmiodniowy termin przechowywania pisma za zbyt krótki dla powtórnego zawiadomienia adresata o przesyłce, zaś samo powtórne zawiadomienie za pozbawione znaczenia z powodu braku przepisów, które określałyby skutki ponownego zawiadomienia dla przedłużenia terminu doręczenia. Podobne zastrzeżenia odnoszą się do art. 44 § 2 K.p.a., z którego wynika - w przypadku doręczenia przesyłki przez pocztę albo przez pracownika lub upoważnioną osobę lub organ - obowiązek jednokrotnego tylko zawiadomienia adresata przesyłki o przesyłce.

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu podatkowym. Od dnia 1 września 2003 r. art. 150 § 1 i 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) wyraża zasadę przechowywania pisma w pocztowej placówce oddawczej lub w urzędzie gminy lub miasta (w przypadku doręczenia pisma przez pracownika organu podatkowego lub przez inną upoważnioną osobę) przez okres 14 dni i dwukrotnego powiadamiania adresata pisma o tym piśmie w razie niepodjęcia pisma w terminie 7 dni.

Zasady doręczenia pism w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu podatkowym mają znaczący wpływ na skorzystanie przez strony tych postępowań z uprawnienia do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Mimo, że w postępowaniu podatkowym najbardziej ujawnia się władztwo Państwa nie można postępowaniu administracyjnemu przypisywać mniej istotnego znaczenia, uzasadniającego obecne zróżnicowanie zasad doręczeń mogących mieć wpływ na skorzystanie przez strony z uprawnienia do poddania decyzji kontroli sądu administracyjnego.

Umotywowane jest stwierdzenie, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt SK. 35/01 art. 44 K.p.a. narusza zasadę wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Przepis ten narusza również zasadę dwuinstancyjności wyrażoną w art. 78 Konstytucji RP. Gwarantuje ona jednostce, której statusu prawnego dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia.

Z mocy ustawy postępowanie administracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym. W sytuacji gdy art. 44 Kpa w zakresie skutków procesowych uznaje doręczenie zastępcze za formę równorzędną doręczeniu właściwemu przepis ten może stanowić podstawę do pozbawienia strony postępowania administracyjnego możliwości zainicjowania procedury odwoławczej.

Art. 78 zd. 2 Konstytucji przewiduje, że wyjątki od zasady dwuinstancyjności oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Istotne jest zatem, aby procedura była tak ukształtowana, by strony miały możliwość zainicjowania postępowania odwoławczego. Ukształtowanie procedury w sposób mogący spowodować utratę tej możliwości, jest niedopuszczalne, bowiem stanowiłoby o ingerencji w materię zastrzeżoną dla ustawy. Z tych względów konieczne jest ograniczenie w postępowaniu administracyjnym ryzyka adresata pisma niepowzięcia wiadomości o piśmie złożonym w urzędzie pocztowym. Tak jak w przypadku pism sądowych istotne znaczenie ma liczba zawiadomień o takim piśmie oraz długość terminu, przez jaki możliwe jest odebranie pisma złożonego w pocztowej placówce oddawczej. Konieczność ograniczenia tego ryzyka ustawodawca uznał na gruncie postępowania podatkowego.

Podobnie jak w postępowaniu cywilnym postępowanie administracyjne przewiduje instytucję przywrócenia terminu. W pełnym zakresie można odnieść do niej uwagi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 września 2002 r. o ograniczonej w tym postępowaniu możliwości skutecznego powołania się na dowody uprawdopodobniające, że adresat nie został zawiadomiony o piśmie.

Także stosownie do § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz.U. Nr 5, poz. 190), obowiązującego od 23 stycznia 2004 r., przesyłki i przekazy

pocztowe operator wydaje adresatowi w placówce oddawczej w terminie 14 dni liczonym dla przesyłek i przekazów pocztowych innych niż nadanych na poste restante -od dnia następnego po dniu pozostawienia w skrzynce oddawczej adresata zawiadomienia o próbie doręczenia.

W tym stanie proszę Pana Premiera o pilne rozważenie podjęcia działań mających na celu nowelizację art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego - albowiem w aktualnym brzmieniu może być skutecznie zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego.

Z wyrazami szacunku

/-/