

Wybrane problemy prawne doręczania tzw. przesyłek urzędowych za pośrednictwem operatorów pocztowych

Spis treści

- I. Uwagi ogólne
- II. Swoboda wykonywania działalności pocztowej a konkurencja na rynku
- III. Swoboda wyboru operatora pocztowego
- IV. Doręczanie w Prawie pocztowym
- V. Dokument potwierdzenia odbioru a dokument potwierdzenia nadania przesyłki
- VI. Doręczanie w przepisach szczególnych
 1. Pokwitowanie
 2. Miejsca doręczeń właściwych
 3. Doręczenie zastępcze
 4. Awizowanie
- VII. Wysyłanie przesyłek do sądów i organów – asymetria
- VIII. Pełna swoboda wyboru operatora pocztowego w postępowaniu karnym
- IX. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł traktuje o wybranych problemach związanych z wysyłaniem (jedynie za pośrednictwem operatorów pocztowych) oraz doręczaniem przesyłek nadawanych przez sądy i inne instytucje publiczne (tzw. przesyłki urzędowe), jak również z nadawaniem przesyłek do sądów i instytucji publicznych. O ile w tym pierwszym przypadku sądy czy instytucje publiczne mają pełną swobodę wyboru operatora pocztowego, o tyle strony poszczególnych postępowań takiej swobody już nie mają. Jedynie w postępowaniu karnym strona postępowania ma pełną swobodę wyboru operatora pocztowego. W pozostałych szczególnych procedurach strona musi nadać przesyłkę do sądu czy do instytucji publicznej jedynie za pośrednictwem operatora wyznaczonego, aby być pewna dochowania przewidzianego prawem terminu. Taka niekonsekwencja budzi zastrzeżenia, także co do zgodności z Konstytucją. W artykule zwraca się także uwagę na różnicę pomiędzy dowodem nadania a dowodem doręczenia przesyłki, na przepisy ogólne o doręczaniu przesyłek przewidziane w Prawie pocztowym oraz w akcie wykonawczym, który adresowany jest tylko do operatora wyznaczonego. Opracowanie wskazuje także na różnice m.in. w doręczeniu właściwym, w doręczeniu zastępczym czy przy awizowaniu na tle szczególnych procedur o doręczaniu, co wymaga w ocenie autora ujednolicenia. Nowelizacji wymagają także inne przepisy przewidujące nieuładniony monopol operatora wyznaczonego (np. art. 17 Prawa pocztowego).

* Dr Rafał Szczęsny, radca prawny; partner zarządzający, Kancelaria prawna Kobiela Szczęsny Radcowie Prawni, r.szczesny@kobiela.pl.

Słowa kluczowe: doręczanie przesyłek; działalność pocztowa; operator pocztowy; zasada wolności działalności gospodarczej; dokument potwierdzenia odbioru przesyłki – pokwitowanie odbioru; dokument potwierdzenia nadania przesyłki; doręczenie właściwe; doręczenie zastępcze; awizowanie; nadawanie przesyłek do sądów i organów.

I. Uwagi ogólne

Od 1 stycznia 2014 r. przesyłki nadawane przez sądy i prokuratury obsługuje konsorcjum operatorów prywatnych. To wynik rozstrzygnięcia zamówienia publicznego na wykonywanie usług pocztowych¹. Bardzo szybko przez media przetoczyła się i toczy dalej ogromna fala krytyki z powodu wyboru do obsługi tego zamówienia prywatnego operatora pocztowego. Niestety w zdecydowanej większości opinii krytyczne są nieuzasadnione, niepoparte racjonalnymi argumentami i przede wszystkim nie uwzględniają aktualnego stanu prawnego. Głosy te nie służą rozwojowi konkurencji na rynku usług pocztowych, ale niebezpiecznie, świadomie lub nie, prezentują interesy jednego operatora, operatora wyznaczonego, uznając *de facto*, że pozostali operatorzy nie są „godni” wykonywania usług pocztowych na rzecz sądów powszechnych i prokuratury. Warto zatem przytoczyć rzeczowe argumenty, aby wyjaśnić kilka powstałych i powtarzanych w doniesieniach medialnych nieporozumień, a które dotyczą kluczowych instytucji prawa pocztowego.

II. Swoboda wykonywania działalności pocztowej a konkurencja na rynku

Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe², która miała w pełni implementować rozwiązania europejskie nakazujące państwu członkowskim uwolnienie rynku usług pocztowych³. Z tego powodu zniesiono m.in. „monopol” na obsługę przesyłek o wadze do 50 g. Podkreślić należy, że Prawo pocztowe nie wartościuje operatorów pocztowych na „lepszych” i „gorszych”. Działalność pocztowa jest wprawdzie działalnością regulowaną, ale co do zasady wolną od monopolu. Kwestia ta nie jest jednak przedmiotem niniejszego opracowania i wymaga odrębnego omówienia.

Warto zauważyć, że ze względu na to, iż usługi pocztowe stanowią usługi o charakterze użyteczności publicznej zasadnie przyjęto (jako kontynuację) model nakazujący wybór operatora wyznaczonego zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Pozostałe różnice pomiędzy operatorem wyznaczonym a innymi operatorami są przede wszystkim konsekwencją przyjęcia tego właśnie modelu. Nie zakazuje się operatorom świadczenia określonych usług pocztowych, ale nie w pełni realizowana jest zasada swobody (wolności) świadczenia usług pocztowych przez wszystkich operatorów pocztowych. Od tej zasady istnieją wyjątki przewidziane w przepisach szczególnych czy chociażby wyjątek przewidziany w art. 15 ust. 1 pkt 3 Prawa pocztowego, który może budzić wątpliwości co do jego zgodności z art. 22 i art. 32

¹ Zob. wyr. Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 października 2013 r., sygn. akt KIO 2184/13 – dalej wyrok KIO.

² Dz.U. 2012, poz. 1529 (dalej: Prawo pocztowe).

³ Dotyczy to przede wszystkim wdrożenia Dyrektywy 2008/6/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych (Dz.U. z 27.02.2008, L 52, s. 3–20); por. m.in. M. Krakala-Zielińska, *Prawo pocztowe Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 33–35; H. Babis, *Monopole jako geneza przekształceń i wdrażania polityki konkurencji na rynku pocztowym*, [w:] R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 44–46; T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Władyka, A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych*, rozdz. IX, par. 44, *Prawo pocztowe*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Konstytucji RP⁴. W pozostałym zakresie usługi pocztowe mogą być świadczone przez każdego operatora pocztowego legitymującego się stosownym wpisem do rejestru operatorów pocztowych zgodnie z art. 6 ust. 1 Prawa pocztowego. Podkreślić należy, że swoboda wykonywania działalności pocztowej korzystnie wpłynęła i wpływa na konkurencyjność rynku usług pocztowych. Uwolnienie rynku usług pocztowych i zdobywanie przez operatorów prywatnych kolejnych obszarów tego rynku, na którym do tej pory obecny był jedynie operator wyznaczony (m.in. przesyłki lekkie, przesyłki sądowe i urzędowe) powoduje, że oferty operatorów pocztowych są coraz bardziej konkurencyjne z korzyścią dla usługodawców – zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla konsumentów.

III. Swoboda wyboru operatora pocztowego

Konsekwencją zasady wolności wykonywania działalności pocztowej jest z kolei swoboda wyboru operatora pocztowego przez zainteresowanych nabyciem usługi pocztowej. Wynika ona także wprost z przepisów ustaw szczegółowych⁵. Brak zatem szczególnych ograniczeń dotyczących kategorii przesyłek sądowych czy urzędowych jako zastrzeżonych dla określonych operatorów, np. przesyłek wysyłanych z/do sądu. Wymienione wyżej ustawy nie zakazują sądom, organom czy stronom postępowania wyboru operatora pocztowego, choć w przypadku stron postępowania administracyjnego, cywilnego, podatkowego lub sądowoadministracyjnego istnieje jedno ograniczenie, które istotnie wpływa na swobodę wyboru operatora, o czym będzie mowa niżej. Ponadto, wiele urzędów miast i komorników korzysta już z usług prywatnych operatorów pocztowych, wysyłając do stron postępowania korespondencję i nie kwestionują uprawnień tych operatorów, nie podnoszą zarzutów o zagrożeniu bezpieczeństwa swoich przesyłek, o procedurze ich awizowania etc. Pojawiające się w mediach opinie, że przedstawiciele operatorów prywatnych nie dają gwarancji należytego wykonywania usług pocztowych w przeciwieństwie do operatora wyznaczonego są nieusprawiedliwione i niezgodne m.in. z zasadą wolności działalności gospodarczej i zasadą równości. Niebezpiecznie opowiadają się one w konsekwencji za zamknięciem wolnego rynku usług pocztowych, za jego ponowną monopolizacją, co jest sprzeczne z europejskimi standardami i rozwiązaniami panującymi od wielu lat na rynkach usług pocztowych krajów Europy Zachodniej.

IV. Doręczanie według Prawa pocztowego

Należy zauważyć, że sam fakt doręczenia ma doniosłe znaczenie, przede wszystkim dla adresata przesyłki, ale również wiąże się z szeregiem obowiązków po stronie operatora pocztowego, które wprost z przepisów mogą nie wynikać⁶. Niejednokrotnie może nawet czasami przesądzić

⁴ Wskazać jedynie należy, że z art. 15 ust. 1 pkt 3 Prawa pocztowego ze świadczeniami z ubezpieczeń społecznych (w tym emerytalnymi i rentowymi), świadczeniami z pomocy społecznej lub przekazami pocztowymi na tereny wiejskie.

⁵ M.in. z art. 39 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), art. 131 § 1 kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), art. 131 § 1 kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.), art. 144 ordynacji podatkowej (dalej: o.p.), art. 65 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.).

⁶ Por m.in. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.6.2011 r. (sygn. akt II FSK 362/11), w którym podkreślono, że data doręczenia powinna zostać własnoręcznie wpisana przez osobę odbierającą pismo, powinna zostać oznaczona dokładnie, czyli z podaniem dnia, miesiąca oraz roku. NSA uznał, że tylko wówczas pokwitowanie odbioru będzie spełniało funkcję dowodu potwierdzającego fakt doręczenia przesyłki adresatowi w określonej dacie, gdy obok swojego podpisu adresat własnoręcznie umieści datę odbioru przesyłki. Należy jednak odnotować, że Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie w wyr. z dnia z 25.3.1994 r. (sygn. akt SA/Lu 212/93, niepubl.) przyjął odmiennie, iż jedynie podpis własnoręczny adresata będzie przesłanką uznania skuteczności doręczenia niezależnie od tego, czy wpisano datę doręczenia. Z kolei R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2013, kom. 6 do art. 77 p.p.s.a. uważają, iż w przypadku, gdy odbierający nie potwierdził daty doręczenia za datę doręczenia należy przyjąć datę podaną na datowniku pocztowym urzędu oddawczego, a jeżeli istnieje możliwość precyzyjnego i oficjalnego ustalenia tej daty, zaniechanie to nie powinno wywierać negatywnego wpływu na prawną skuteczność doręczenia, a w rezultacie na bieg postępowania sądowo administracyjnego. Odmiennie z kolei B. Dauter, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. LEX 2013, kom. do art. 77 p.p.s.a.

o rozstrzygnięciu w danej sprawie, np. jeżeli dwukrotnie awizowana przesyłka nie zostanie w terminie podjęta przez stronę postępowania. Sama czynność doręczenia przesyłki pocztowej zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Prawa pocztowego stanowi usługę pocztową. Głównym celem klasycznej usługi pocztowej jest doręczenie przesyłki adresatowi (art. 3 pkt 1 pkt 21 Prawa pocztowego). Zasady i sposób doręczenia przesyłki pocztowej adresatowi przewidziano w art. 37–39 Prawa pocztowego. Przewidziano w nich zarówno zasady doręczania do rąk adresata (doręczenie właściwe), jak i do rąk innych osób uprawnionych do odbioru przesyłki. (tzw. doręczenie zastępcze). Doręczenie zastępcze możliwe jest do rąk osoby pełnoletniej zamieszkałej razem z adresatem, jeżeli adresat nie złożył w placówce pocztowej zastrzeżenia w zakresie doręczenia przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego. Doręczenie może nastąpić jedynie pod adresem wskazanym na przesyłce pocztowej, przekazie pocztowym lub w umowie o świadczenie usługi pocztowej albo w placówce pocztowej, po złożeniu na piśmie oświadczenia przez osobę pełnoletnią o zamieszkiwaniu razem z adresatem (art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 Prawa pocztowego). Zasady doręczenia przewidziane w art. 37 ust. 2 Prawa pocztowego nie naruszają przepisów innych ustaw dotyczących sposobu, zasad i trybu doręczeń. Zasady doręczania określone w Prawie pocztowym stanowią zatem zasady ogólne, które mogą być modyfikowane w przepisach szczególnych. Nie jest to rozwiązanie właściwe, nie służy pewności prawa i stabilności obrotu, wprowadza niepożądane rozróżnianie zasad doręczania w zależności od rodzaju procedury, w ramach której doręczana jest dana przesyłka. Nie można też pominąć postanowień dotyczących materii doręczania przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego⁷, zwłaszcza §§ 21, 32, 34–40. Podkreślić jednak należy, że adresatem rozporządzenia jest jedynie operator wyznaczony i dotyczy ono jedynie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, a nie wszystkich usług pocztowych. Pożądane jest, aby zasady doręczania przesyłek przewidziane w rozporządzeniu obowiązywały wszystkich operatorów pocztowych, a nie tylko operatora wyznaczonego. Przemawiają za tym choćby wspomniane wyżej postulaty pewności prawa, stabilności obrotu i przede wszystkim ujednoczenia i przejrzystości zasad doręczania przesyłek pocztowych. Rozporządzenie precyzuje m.in. doręczanie przesyłki rejestrowanej, wymagając przed wydaniem takiej przesyłki stwierdzenia tożsamości osoby uprawnionej do odbioru, wskazuje listę dokumentów, na podstawie których doręczyciel może stwierdzić tożsamość osoby odbierającej przesyłkę, ustala treść dokumentu pokwitowania odbioru. Rozporządzenie precyzuje także sposób postępowania w przypadku nieobecności adresata lub osoby uprawnionej do odbioru przesyłki, czyli tzw. zasady awizowania. Pożądane jest, zatem aby w celu większej przejrzystości i ujednoczenia zasad doręczania przesyłek, przynajmniej niektórymi zasadami doręczania przesyłek przewidzianymi w rozporządzeniu objąć wszystkich operatorów pocztowych⁸. Jak już bowiem wskazano jedynie zasady doręczania przesyłek regulowane w Prawie pocztowym dotyczą wszystkich operatorów. Z kolei zasady doręczania przesyłek przewidziane w rozporządzeniu odnoszą się wyłącznie do operatora wyznaczonego. Wspomniane wyżej zasady doręczania przesyłek przedstawione w Prawie pocztowym i w rozporządzeniu stanowią *lex generalis* w stosunku do przepisów innych

⁷ Dz.U. 2013 Nr 545 (dalej: rozporządzenie).

⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyr. z 17.02.2010 r. (sygn. akt I SA/Wr 1625/09) podniósł, że stwierdzenie skuteczności doręczenia pisma wymaga uprzedniej analizy zapisów poczynionych na formularzu potwierdzenia odbioru i opowiedział się za stosowaniem § 35 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34 z późn. zm.).

ustaw stanowiących *lex specialis*. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe omówienie poszczególnych etapów doręczania i wielu problemów z tym związanych, co mogłoby być przedmiotem odrębnych artykułów. Wybrano zatem jedynie kilka istotnych kwestii w celu ukazania konieczności ujednoczenia procedur doręczania przesyłek urzędowych za pośrednictwem operatorów pocztowych. Przez przesyłki urzędowe na użytek niniejszego opracowania rozumieć należy przesyłki, których nadawcami są: sądy (w tym sądy powszechne i administracyjne), organy administracji, organy podatkowe i inne instytucje publiczne.

V. Dokument potwierdzenia odbioru a dokument potwierdzenia nadania przesyłki

Należy zauważyć, że często nie zwraca się uwagi i nie rozróżnia, dokumentu potwierdzenia nadania przesyłki od dokumentu potwierdzenia odbioru przesyłki. Dowodem doręczenia przesyłki rejestrowanej wysyłanej do adresata w ramach procedur sądowych i urzędowych jest prawidłowo wypełniony dokument potwierdzenia odbioru⁹, a nie dokument potwierdzenia nadania przesyłki. Dokument potwierdzenia nadania przesyłki nie ma praktycznie większego znaczenia dla kwestii ustalenia czy przesyłka została adresatowi fizycznie doręczona choć są też prezentowane poglądy, iż stanowi domniemanie doręczenia przesyłki, z czym nie można się zgodzić. Dokument potwierdzenia nadania przesyłki dowodzi jedynie, że przesyłka została nadana u określonego operatora w określonej dacie i służy nadawcy do wykazania, że dochował przewidzianego w prawie terminu na dokonanie danej czynności, ale w żaden sposób nie przesądza o fizycznym doręczeniu przesyłki adresatowi. Sąd Najwyższy¹⁰ wskazał właśnie, że potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej wydane przez operatora wyznaczonego (wówczas jeszcze operatora publicznego) stanowi jedynie dowód tego, co w nim urzędowo zaświadczone, a zaświadczenie takie dotyczy przyjęcia przesyłki do nadania, a nie jej doręczenia¹¹. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w innym wyroku¹², w którym wskazał również, iż „kwestia, czy listy polecane, na które powoływała się strona powódowa, zostały doręczone pozwanym, mogła być więc jednoznacznie rozstrzygnięta na podstawie dowodu w postaci pokwitowania odbioru”¹³. Z kolei dokumenty potwierdzenia odbioru wydawane nadawcom, bez względu na to jaki operator pocztowy je wydaje, mają identyczną (taką samą) moc. Oznacza to, że dokument potwierdzenia odbioru przesyłki wysyłanej czy to przez sąd, czy przez stronę postępowania musi być jednakowo traktowany przez sądy i organy, bez względu na to czy przesyłkę doręczał operator wyznaczony czy inny¹⁴.

⁹ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyr. z 11.08.2011, sygn. akt: I SA/Op 224/11, który wskazał, że w potwierdzeniu odbioru obok podpisu składający go powinien własnoręcznie umieścić datę odebrania przesyłki, natomiast brak daty doręczenia przesyłki sygnowanej osobiście przez odbiorcę przesyłki stanowi istotną wadę dokonania doręczenia i skutkuje uznaniem, że zwrotne potwierdzenie odbioru zostało sporządzone z naruszeniem art. 152 § 1 o.p. i § 35 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34 z późn. zm.), a co za tym idzie, nie może być uznane za urzędowy dowód doręczenia przesyłki.

¹⁰ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17.03.2010 r. (sygn. akt II CSK 454/09).

¹¹ Jednocześnie Sąd Najwyższy uznał, iż dowód nadania przesyłki rejestrowanej stanowi domniemanie doręczenia jej adresatowi, który może je obalić, wykazując, że nie miał możliwości zapoznania się z jej treścią. Do tego poglądu należy podejść krytycznie, gdyż dowód nadania przesyłki rejestrowanej może stanowić jedynie dowód wysłania określonej przesyłki przez nadawcę do adresata, ale nie można z tego wywodzić domniemania doręczenia przesyłki adresatowi.

¹² Por. wyr. Sądu Najwyższego z dnia 10.10.2002 r. (sygn. akt V CKN 1796/00).

¹³ Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15.03.2013 r. (sygn. akt V CZ 92/12) wskazał, że zestawienie rzeczywistych zapisów pochodzących z nadanej i doręczonej przesyłki z dowodem jej nadania musi być rozstrzygnięte na korzyść danych na przesyłce, ale „dowód nadania ma jedynie charakter sprawozdawczy, deklaratoryjny. Potwierdza określony fakt, jednak wykazanie w sposób pewny, że fakt potwierdzony w dokumencie jest niezgodny z faktem rzeczywistym uzasadnia przyjęcie rzeczywistego stanu rzeczy, a nie tego, który wynika ze sprawozdawczego dokumentu”.

¹⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie potwierdził to w wyr. z dnia 19.01.2012 r. (sygn. akt III SA/Kr 1034/11) wskazując, że zwrotne potwierdzenie odbioru nie ma charakteru dokumentu urzędowego i podlega ocenie przez organ jak każdy inny dowód.

W związku z tym należy zauważyć, że w dalszym ciągu obowiązuje dość archaiczny przepis (art. 17 Prawa pocztowego), który przewiduje, że jedynie potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej wydane przez operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego. Brak szerszego uzasadnienia dla takiej regulacji, jak i zasada równego traktowania operatorów pocztowych rodzi wątpliwości, co do zgodności art. 17 z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości i zasadą ograniczania wolności działalności gospodarczej, gdyż niewątpliwie stawia w pozycji uprzywilejowanej jedynie operatora wyznaczonego. W wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 października 2013 r. (sygn. akt KIO 2184/13) uznano za niedopuszczalne wymaganie od wykonawców przez zamawiającego usługi pocztowe, aby spełniali oni wymóg przewidziany w art. 17 Prawa pocztowego. Warto zauważyć, że w wyniku rozstrzygnięcia przetargu, którego dotyczył ww. wyrok przesyłki nadawane przez sądy i prokuratury są od 1 stycznia 2014 r. obsługiwane przez operatora prywatnego korzystającego także z potencjału operatorów innych niż operator wyznaczony. Mając zatem na uwadze, że zamawiający umieścił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymóg preferujący **wyłącznie** operatora wyznaczonego, a tym samym dyskryminujący pozostałych operatorów (art. 17 Prawa pocztowego), na co zwróciła uwagę KIO w powołanym wyżej wyroku, zaskakujące są twierdzenia niektórych komentatorów jakoby przetarg na przesyłki sądowe i prokuratorskie został napisany „pod konsorcjum”, które go wygrało¹⁵.

VI. Doręczanie w przepisach szczególnych

1. Pokwitowanie

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na zaprezentowanie wszystkich szczególnych przypadków doręczania przesyłek urzędowych, jak choćby zasad doręczania korespondencji zawierającej informacje niejawne w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁶. Omówione zatem zostaną najistotniejsze w ocenie autora problemy związane z doręczaniem przesyłek przez operatorów pocztowych w ramach procedur regulowanych jedynie przez k.p.a., o.p., k.p.c., k.p.k., p.p.s.a.

Warto zaznaczyć, że procedury szczególne wymagają, aby pisma były doręczane za pokwitowaniem (*in fine* art. 39 k.p.a., art. 77 § 1 p.p.s.a., art. 144 o.p., art. 142 § 1 k.p.c. i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym¹⁷, art. 130 k.p.p.), co oznacza, że pisma powinny być wysyłane w tych procedurach jako przesyłki rejestrowane. Nie mogą to być zatem tzw. listy zwykłe powszechnie doręczane poprzez pozostawienie w oddawczej skrzynce pocztowej bez odbierania od adresata potwierdzenia odbioru przesyłki. Generalnie doręczenie przesyłki urzędowej odbierający powinien potwierdzić swoim podpisem¹⁸ oraz datą. Jedynie k.p.k. i k.p.c. w odpowiednich rozporządzeniach¹⁹ precyzują (zwłaszcza rozporządzenie k.p.c.) całą procedurę doręczania przesyłek zawierających pisma wysyłane w ramach postępowania cywilnego i karnego. W postępowaniu

¹⁵ Por. m.in. <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/774062,przetarg-na-dostarczenie-przesylek-sadowych-rowniez-pod-kontrola-cba-jaki-los-czekaj-pgp.html>; <http://biznes.onet.pl/cba-sprawdza-przetarg-wygrany-przez-pgp,49547,5600981,audio-detaj>; *Kumpel Gowina dostarczy ci pocztę*, „Gazeta Polska Codziennie” 11–12 stycznia 2014; *Siódmy Dzień Tygodnia*, audycja z udziałem polityków i redaktor M. Olejnik z dnia 12 stycznia 2014, Radio Zet.

¹⁶ Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

¹⁷ Tekst jednolity z dnia 25.06.2013 r. – Dz.U. 2013, poz. 1350 (dalej: k.p.c.).

¹⁸ W postępowaniu podatkowym nie przewidziano wymogu czytelnego podpisu (art. 152 § 1 o.p.), podobnie jak w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 77 § 1 p.p.s.a.) i administracyjnym (art. 46 § 1 k.p.a.). Czytelny podpis przewiduje procedura cywilna i karna.

¹⁹ Rozporządzenie k.p.c. oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym – Dz.U.2003 Nr 108, poz. 1022 (dalej: rozporządzenie k.p.k.).

sądowoadministracyjnym znajdą zastosowanie przepisy o doręczaniu pism sądowych w postępowaniu cywilnym w zakresie nieuregulowanym inaczej w przepisach p.p.s.a. o doręczeniach.

P.p.s.a. (art. 77 § 2) i k.p.c. (art. 142 § 2) wymagają także od doręczającego oznaczenia na potwierdzeniu odbioru sposobu doręczenia oraz, co interesujące, na samym doręczonym piśmie zaznaczenia dnia doręczenia i złożenia podpisu. Przyjąć należy, w drodze wykładni celowościowej, iż ustawodawca miał na myśli doręczaną przesyłkę, a nie pismo, które znajduje się w przesyłce, w opakowaniu przesyłki. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że doręczyciel żąda, aby adresat wyjął z przesyłki pismo celem złożenia na nim przez doręczyciela podpisu i zaznaczenia daty doręczenia. Dość kontrowersyjny i mało racjonalny wydaje się zatem dodatkowy wymóg, jaki stawia ustawodawca, aby jeszcze na piśmie (na przesyłce) doręczonym (doręczonej) adresatowi listonosz umieszczał datę doręczenia oraz swój podpis. W § 4 ust. 2 rozporządzenia k.p.c. przewiduje się właśnie, iż doręczający na przesyłce wpisuje datę doręczenia, co potwierdza własnoręcznym podpisem.

Rozporządzenie k.p.c. i rozporządzenie k.p.k. przewidują, że podpis powinien zawierać imię i nazwisko, jak również, w przeciwieństwie do pozostałych procedur, wzór formularza potwierdzenia odbioru.

Szczególne zasady doręczania przesyłek dotyczą sytuacji, kiedy adresatem jest żołnierz zasadniczej służby wojskowej, funkcjonariusz Policji, Służby Więziennej lub osoba pozbawiona wolności (m.in. stosuje się dwa formularze odbioru).

Rozporządzenie k.p.c. przewiduje jako nowość możliwość stosowania od 7 czerwca 2013 r. tzw. elektronicznego formularza potwierdzenia odbioru, co niewątpliwie powinno istotnie usprawnić procedurę doręczania przesyłek sądowych, a to z kolei może mieć bezpośredni istotny wpływ na szybkość rozpatrywania poszczególnych spraw przez sądy. Mając na uwadze rozwój nowoczesnych technologii, należy rekomendować, aby jak najczęściej sądy wykorzystywały elektroniczne potwierdzenie odbioru, a następnie należałoby objąć taką możliwością wszystkie przesyłki urzędowe.

Ramy opracowania nie pozwalają także na omówienie tej problematyki, podobnie jak kwestii doręczania dokumentów sądowych w sprawach cywilnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej i poza tym obszarem (art. 1135–1135⁵ k.p.c.)²⁰.

2. Miejsca doręczeń właściwych

Podkreślić należy, że w zasadzie wszystkie procedury szczególne omawiane w niniejszym opracowaniu, tj. k.p.a., p.p.s.a., o.p., k.p.c. i k.p.k. zrywają z zasadą doręczania przesyłki adresatowi pod adresem wskazanym w przesyłce wyrażoną w art. 37 ust. 1 Prawa pocztowego. Wszystkie wspomniane procedury nakazują w pierwszej kolejności doręczenie pisma adresatowi, ale jednocześnie nie przywiązują wagi do doręczenia pisma pod adresem wskazanym na przesyłce i wprowadzają subtelne różnice. Brak jednolitości w zakresie doręczania przesyłek w ramach poszczególnych procedur stanowi istotny i praktyczny problem dla samych doręczycieli zmuszonych do analizy, który „model” doręczenia należy zastosować w zależności od tego, kto jest nadawcą, w ramach jakiej procedury. W procedurze administracyjnej przewiduje się bowiem

²⁰ Szczególne zasady przewidziane regulacjami UE obowiązują przy doręczaniu dokumentów sądowych w sprawach cywilnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej por. na ten temat m.in. T. Radkiewicz, *Znaczenie doręczeń pocztowych w postępowaniu cywilnym*, [w:] R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 486–488.

najpierw doręczenie pisma w mieszkaniu lub w miejscu pracy osoby fizycznej²¹, ewentualnie w lokalu organu, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Dopiero kiedy w tych miejscach doręczenie nie odniesie skutku, możliwe jest w razie koniecznej potrzeby, doręczenie w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie. Gdy adresatem pisma wysłanego w trybie k.p.a. jest jednostka organizacyjna i organizacje społeczne, doręczania dokonuje się w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism (art. 45). Te same miejsca doręczeń (mieszkanie, miejsce pracy lub tam gdzie się adresata zastanie) przewidziano przy doręczaniu pism w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 69 p.p.s.a.), a dodatkowo możliwe jest doręczenie adresatowi pisma w sekretariacie sądu (art. 66 § 2 p.p.s.a.)²². Podobny tryb przewidziano przy doręczaniu pism w ramach o.p. (w mieszkaniu lub miejscu pracy, ewentualnie w siedzibie organu podatkowego, a w miejscu pracy można wydać pismo także osobie upoważnionej przez pracodawcę do odbioru korespondencji, ostatecznie w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie)²³. W postępowaniu cywilnym doręczający ma również od razu pełną alternatywę²⁴ w przypadku miejsca doręczenia, tj. mieszkanie adresata, miejsce pracy i tam gdzie się go zastanie²⁵. Doręczający przesyłkę nadaną w trybie k.p.c. i p.p.s.a. może od razu doręczyć przesyłkę tam, gdzie adresata zastanie, a w trybach k.p.a. i o.p. taka możliwość pojawia się, gdy nie dojdzie do doręczenia w mieszkaniu adresata czy w miejscu jego pracy. W trybie k.p.c. na wniosek adresata pisma mogą być kierowane także na adres skrytki pocztowej. W przypadku pism wysyłanych przez sądy karne powinny one być doręczone osobiście adresatowi w mieszkaniu i zakazano zarówno adresowania, jak i doręczania przesyłek na skrytkę pocztową adresata.

3. Doręczenie zastępcze

Różnice w poszczególnych procedurach występują także przy doręczeniu zastępczym²⁶. W postępowaniu administracyjnym, w razie nieobecności adresata możliwe jest doręczenie pisma dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu pod warunkiem, że podjęły się one oddania pisma adresatowi. Dodatkowo o takim doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. Jednakże nie informuje się o odbiorze pisma przez dorosłego

²¹ Por. na temat doręczania w postępowaniu administracyjnym i podatkowym m.in. G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1998 i literatura tam powołana; R. Sowiński, *Doręczenia pocztowe w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 490 i n. oraz literatura tam powołana.

²² Por. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 2*, kom. do art. 69, C.H. Beck, Warszawa 2013, którzy wskazują iż wybór miejsca doręczenia należy do sądu, ale wskazana w treści art. 69 p.p.s.a. kolejność miejsc, w których ma się odbywać doręczenie właściwe, nie jest przypadkowa i należy dążyć do tego, by doręczenia pism adresowanych do osób fizycznych były dokonywane przede wszystkim w mieszkaniu adresata, a sąd administracyjny powinien wybierać miejsce, dla którego istnieje najwyższe prawdopodobieństwo skutecznego doręczenia pisma.

²³ W wyr. z dnia 5.12.2008 r. (sygn. akt I SA/GI 696/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stanął na stanowisku iż kolejność miejsc doręczenia, a więc: mieszkanie, miejsce pracy, siedziba organu podatkowego, miejsce pracy, ale do rąk osoby upoważnionej, oraz każde miejsce, gdzie się adresata zastanie, jest dla organu podatkowego wiążąca i powinna być zachowana. Odmienne poglądy wyrażono jednak choćby w wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.1.2009 r. (sygn. akt II FSK 1905/08, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 37) i z 17.5.2006 r. (sygn. akt I FSK 890/05) czy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 5.3.2008 r. (sygn. akt I SA/OP 378/07), gdzie słusznie przyjęto, że doręczenie pisma w siedzibie organu podatkowego nie musi być poprzedzone próbą doręczenia go przez pocztę w miejscu zamieszkania lub miejscu pracy adresata pisma.

²⁴ Należy jednak zauważyć, że w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – I Wydział Cywilny z dnia 29 maja 2013 r. I A Cz 757/13 wskazano, iż art. 135 k.p.c. wskazuje miejsca doręczenia tzw. właściwego (do rąk adresata), przy czym o dwóch pierwszych z nich („w mieszkaniu”, „w miejscu pracy”) decyduje sąd, umieszczając na piśmie odpowiedni adres, a pierwszeństwo ma doręczenie w mieszkaniu (w miejscu zamieszkania art. 126 § 2 k.p.c.), a dopiero w razie trudności z tym związanych – w miejscu pracy. Por. także A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 6, kom. do art. 132 k.p.c., C.H. Beck, Warszawa 2012.

²⁵ Por. na temat doręczeń pocztowych w postępowaniu cywilnym m.in. T. Radkiewicz, *Znaczenie doręczeń pocztowych w postępowaniu cywilnym*, [w:] R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 473 i n.; P. Sendacki, *Doręczenia przedsiębiorcom indywidualnym w postępowaniu cywilnym*, MoP 2013, nr 21.

²⁶ Por. na temat pojęcia „doręczenia właściwego” i „doręczenia zastępczego” m.in.: H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 172; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1977, s. 184.

domownika. Przyjęcie takiej zasady może budzić zastrzeżenia, zwłaszcza że doręczyciel nie ma obowiązku przy doręczeniu w trybie k.p.a. badać relacji pomiędzy adresatem a dorosłym domownikiem, w szczególności czy osoby te pozostają w sporze, także w postępowaniu administracyjnym, którego dotyczy doręczane pismo. Z kolei w postępowaniu sądownoadministracyjnym doręczający w razie nieobecności adresata najpierw powinien próbować doręczyć pismo dorosłemu domownikowi, a jeżeli go nie zastanie może przekazać przesyłkę administracji domu lub dozorczy. Konieczne jest jednak złożenie przez osobę zapewnienia, że podejmie się oddania pisma adresatowi oraz dodatkowo stwierdzenie, iż nie ma sprzecznych interesów w sprawie z interesami adresata, czego nie wymaga się przy doręczaniu pism w trybie k.p.a. Jednakże w przeciwieństwie do k.p.a., p.p.s.a. nie wymaga w ogóle pozostawienia dla strony zawiadomienia o dokonaniu doręczenia zastępczego. Ponadto, jeżeli pismo doręcza się w miejscu pracy, a adresata nie zastano, to można je przekazać również osobie upoważnionej do odbioru pism (art. 72 § 2 p.p.s.a.). Warto zauważyć, że do doręczania pism w trybie p.p.s.a., w tym do doręczenia zastępczego przez operatora pocztowego, stosuje się odpowiednio tryb doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym, jeżeli przepisy p.p.s.a. o doręczaniu pism nie stanowią inaczej (art. 65 § 2 p.p.s.a.). W postępowaniu podatkowym doręczający ma alternatywę w zakresie zastępczego doręczenia pisma, jak w przypadku doręczenia w trybie k.p.a. (dorosły domownik, sąsiad, dozorca domu)²⁷. Jednakże w postępowaniu podatkowym mowa jest o pełnoletnim (art. 149 o.p.), a nie dorosłym²⁸ domowniku. Postulować zatem należy ujednolicenie terminologii we wszystkich procedurach i posługiwanie się przy doręczeniu zastępczym konsekwentnie terminem pełnoletniego domownika. W postępowaniu podatkowym także wymagane jest, aby osoba odbierająca pismo podjęła się jego oddania adresatowi. Nie ma jednak obowiązku badania czy pomiędzy odbierającym pismo a adresatem występuje sprzeczność interesów w sprawie. W postępowaniu podatkowym (jak w postępowaniu administracyjnym) zawiadamia się adresata o doręczeniu zastępczym do rąk sąsiada lub dozorczy domu, z tym że doręczający, inaczej niż w k.p.a., ma od razu alternatywę co do miejsca pozostawienia zawiadomienia: oddawczą skrynkę pocztową lub drzwi mieszkania adresata lub nawet widoczne miejsce przy wejściu na posesję adresata, czego nie przewidziano w k.p.a. W postępowaniu cywilnym doręczający, jak w p.p.s.a., najpierw powinien w razie nieobecności adresata próbować doręczyć pismo dorosłemu domownikowi. W razie niemożności doręczenia dorosłemu domownikowi pismo może wydać administracji domu, dozorczy domu lub nawet sołtysowi, którego nie przewidziano w wyżej omawianych procedurach k.p.a., o.p. i p.p.s.a. Konieczne jest oczywiście ustalenie, że osoba odbierająca przesyłkę nie jest przeciwnikiem adresata w tej konkretnej sprawie oraz podjęcie się przez tę osobę oddania pisma adresatowi. O doręczeniu zastępczym nie pozostawia się dla adresata zawiadomienia (tak jak w p.p.s.a.), w przeciwieństwie do doręczania zastępczego w trybie k.p.a. i o.p. Ponadto, jeżeli doręczanie dokonywane jest w miejscu pracy, to w razie nieobecności adresata pismo można doręczyć osobie upoważnionej do odbioru pism. W postępowaniu cywilnym sąd wysyłający może także wykluczyć możliwość zastosowania przez doręczającego trybu doręczenia zastępczego w ogóle lub w stosunku do oznaczonych osób. W postępowaniu karnym wskazano zaś, że w razie chwilowej nieobecności

²⁷ W wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 11.08.2011 (sygn. akt I SA/Op 224/11) wyrażono pogląd, iż w postępowaniu podatkowym w razie doręczenia zastępczego konieczna zaś jest możliwość identyfikacji odbiorcy, by sprawdzić czy należy do kręgu osób wymienionych w art. 149 o.p.

²⁸ Por. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.5.1999 r. (sygn. akt II SA 447/99), w którym zrównano pojęcie dorosłego domownika z pojęciem pełnoletniego domownika.

adresata w mieszkaniu możliwe jest doręczenie zastępcze, podobnie jak w trybie k.p.c., najpierw dorosłemu domownikowi, a gdyby go nie było – administracji domu, dozorczy domu lub sołtysowi, jeżeli podejmą się oddać pismo adresatowi. Może budzić zaskoczenie i wątpliwości brak drugiej przesłanki, tj. ustalenia niewystępowania sprzeczności interesów. W przeciwieństwie do innych postępowań sądowych (k.p.c. i p.p.s.a.) w postępowaniu karnym istnieje obowiązek pozostawienia zawiadomienia o doręczeniu zastępczym, podobnie jak w trybie k.p.a. i o.p., w oddawczej skrzynce pocztowej bądź na drzwiach mieszkania adresata lub w innym widocznym miejscu ze wskazaniem, gdzie i kiedy doręczono pismo. Zaznaczyć jednak należy, że adresata nie informuje się w postępowaniu karnym o odebraniu pisma przez dorosłego domownika. Pismo można także wydać osobie upoważnionej do odbioru korespondencji w miejscu stałego zatrudnienia adresata.

Jak zatem wynika z powyższego, procedury szczególne przewidują różne zasady doręczania zastępczego, w szczególności różny jest krąg osób uprawnionych do odbioru. Nie zawsze ustala się czy odbierający pozostaje w sporze z adresatem. Są różne miejsca, w których wydaje się przesyłkę i w których pozostawia się zawiadomienie o doręczeniu zastępczym. Warto zauważyć, że w procedurach sądowych (p.p.s.a., k.p.c., k.p.k.) nie ma możliwości doręczenia zastępczego do rąk sąsiada²⁹ (chyba że jest dozorcą domu lub z administracji domu albo sołtysem – ten ostatni tylko w przypadku k.p.c. i k.p.k.), co z kolei dopuszczalne jest w postępowaniach administracyjnym oraz podatkowym, które nie przewidują wprost sołtysa jako uprawnionego do odbioru. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego różnicowania pozycji „sąsiada”, „sołtysa” czy innych osób w procesie doręczania przesyłek sądowych i urzędowych. Postulować także należy konsekwentne uregulowanie kwestii pozostawienia dla adresata zawiadomienia o doręczeniu zastępczym, gdyż aktualnie taki obowiązek przewidziano w trybach k.p.a., o.p. i k.p.k., a pominięto w procedurach doręczania pism przewidzianych przez p.p.s.a. i k.p.c.

4. Awizowanie

Różnice w procedurach szczególnych dotyczą także samego awizowania, które następuje po bezskutecznym podjęciu prób doręczenia właściwego, ewentualnie doręczenia zastępczego³⁰. W postępowaniu administracyjnym awizo o pozostawieniu pisma oraz informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia, umieszczone może być w zależności od okoliczności w jednym z kilku miejsc, tj. w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe bądź nawet w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. Jeżeli przesyłka nie zostanie podjęta w wyznaczonym w awizie siedmiodniowym terminie, wówczas pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Jeżeli i ten termin nie zostanie dochowany przez adresata, wówczas przyjmuje się fikcję doręczenia pisma z upływem wspomnianego 14-go dnia, a awizowane pismo zostaje w aktach sprawy. W postępowaniu administracyjnym nie przewidziano wzoru formularza awiza, jak również szczegółowych instrukcji jego wypełnienia, a także nie uregulowano, jak w przypadku k.p.c.,

²⁹ R. Sowiński, *Doręczenia pocztowe w postępowaniu...*, s. 498 uważa, że na gruncie k.p.a. wykładnia logiczna przepisów prowadzi do wniosku, iż sąsiad również musi mieć cechy „osoby dorosłej”.

³⁰ W postanowieniu Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18.12.2012 r. (sygn. akt I PZ 25/12) zaznaczono, że o skuteczności doręczenia *per aviso* można mówić jedynie wówczas, gdy postępowanie listonosza uregulowane w tych przepisach było uzasadnione zaistniałymi okolicznościami, czyli gdy nie było możliwe doręczenie właściwe (art. 133, art. 135 i art. 137 k.p.c.) lub zastępcze (art. 138 k.p.c.).

postępowania w takiej sytuacji z formularzem potwierdzenia odbioru. W postępowaniu przed sądem administracyjnym awizo z informacją o złożeniu pisma w placówce pocztowej oraz o możliwości jego odbioru w tej placówce w terminie siedmiu dni od dnia pozostawienia awiza, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej, a gdy to nie jest możliwe, na drzwiach mieszkania adresata lub w miejscu wskazanym jako adres do doręczeń, na drzwiach biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe. Identycznie jak w postępowaniu administracyjnym, jeżeli adresat nie podejmie pisma z placówki pocztowej w wyznaczonym terminie, wówczas pozostawia się powtórne awizo z informacją o możliwości odbioru pisma w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od dnia pozostawienia pierwszego awiza. W porównaniu z k.p.a. dodano „miejsce wskazane jako adres do doręczeń”, ale nie przewidziano „widocznego miejsca przy wejściu na posesję adresata”. W p.p.s.a. przewidziano fikcję doręczenia pisma, ale z upływem 14 dnia przechowywania pisma przez placówkę pocztową. W postępowaniu sądownoadministracyjnym nie przewidziano wprost wzoru awiza. Jednakże ze względu na odesłanie z art. 65 § 2 p.p.s.a. (nakaz stosowania trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym) wydaje się za zasadne twierdzenie, iż w postępowaniu sądownoadministracyjnym w razie awizowania przesyłek znajdą zastosowanie przepisy rozporządzenia k.p.c. w zakresie dotyczącym m.in. wzoru awiza, zasad jego pozostawiania, jak również dokumentu potwierdzania odbioru i obowiązków doręczającego oraz placówki pocztowej z tym związanych. W postępowaniu podatkowym, podobnie jak w postępowaniach administracyjnym i sądownoadministracyjnym, również przewiduje się dwukrotne zawiadomienie o pozostawieniu pisma, a drugie awizo zostawia się w razie niepodjęcia pisma w terminie 7 dni od pozostawienia pierwszego awiza. Awiza można pozostawić w tych samych miejscach, które przewiduje k.p.a. Nie przewidziano, jak w p.p.s.a., „miejsca wskazanego jako adres do doręczeń”. Fikcja doręczenia awizowanego pisma w postępowaniu podatkowym następuje jak w postępowaniu sądownoadministracyjnym, tj. z upływem 14 dnia, licząc od dnia pozostawienia awizowanego pisma w placówce operatora. W postępowaniu podatkowym nie przewidziano wzoru formularza awiza, jak również szczegółowych instrukcji jego wypełnienia, a także nie uregulowano, jak w przypadku k.p.c., postępowania w takiej sytuacji z formularzem potwierdzenia odbioru. W postępowaniu cywilnym awizo o określonym wzorze³¹ umieszcza się jedynie w drzwiach mieszkania adresata lub oddawczej skrzynce pocztowej z informacją gdzie i kiedy pismo pozostawiono oraz że należy je odebrać w terminie siedmiu dni od dnia umieszczenia awiza. Awizowanie należy powtórzyć, jeżeli przesyłka awizowana nie zostanie podjęta w terminie 7 dni od pozostawienia pierwszego awiza. W k.p.c. wprost przewidziano, że do odbioru przesyłki awizowanej, a konkretnie pisma jest umocowany także pełnomocnik pocztowy. Rozporządzenie k.p.c. przewiduje, iż awizo sporządza doręczający i pozostawia je w drzwiach mieszkania adresata lub w oddawczej skrytce pocztowej, a w awizie wskazuje placówkę pocztową operatora, z której przesyłkę należy odebrać w ciągu 7 dni, licząc od dnia następnego po dniu pozostawienia awiza. Doręczający ma także określone inne konkretne obowiązki. Dokonuje na formularzu potwierdzenia adnotacji o niedoręczeniu przesyłki oraz adnotacji „awizowano dnia” na stronie adresowej niedoręczonej przesyłki, składa swój podpis, a następnie oddaje przesyłkę niezwłocznie do właściwej placówki pocztowej. Z kolei placówka pocztowa ma obowiązek potwierdzenia przyjęcia od doręczającego awizowanej przesyłki poprzez umieszczenie na przesyłce

³¹ Wzór przewiduje rozporządzenie k.p.c.

odcisku datownika oraz podpisu przyjmującego pracownika oraz przechowywania takiej przesyłki przez 7 kolejnych dni, licząc od dnia następnego po dniu pozostawienia awiza. Jeżeli przesyłka awizowana nie zostanie podjęta w wyznaczonym terminie 7 dni, wówczas placówka pocztowa operatora sporządza wg wzoru powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru awizowanej przesyłki w terminie kolejnych 7 dni, licząc od dnia następnego po dniu pozostawienia zawiadomienia. Inaczej zatem niż w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym termin na odbiór przesyłki awizowanej liczony jest od dnia następnego po powtórnym awizowaniu, a nie od dnia pierwszego awizowania. Doręczający niezwłocznie pozostawia drugie awizo w drzwiach adresata lub w oddawczej skrzynce pocztowej. Z kolei placówka zaznacza dokonanie powtórnego zawiadomienia na adresowej stronie niedoręczonej przesyłki adnotacją „awizowano powtórnie dnia” i podpisem oraz przechowuje przesyłkę przez okres 7 dni, licząc od dnia następnego po dniu pozostawienia powtórnego awiza. Jeżeli bezskutecznie upłynął termin na odbiór przesyłki awizowanej wyznaczony w drugim zawiadomieniu, to na stronie adresowej przesyłki placówka pocztowa umieszcza adnotację „nie podjęto w terminie” oraz odcisk datownika i wraz z formularzem potwierdzenia odbioru odsyła sądowi wysyłającemu niezwłocznie po upływie ostatniego dnia do odbioru przesyłki. Z kolei przy wydawaniu awizowanej przesyłki osobie uprawnionej placówka pocztowa musi umieścić na stronie adresowej przesyłki adnotację „wydano dnia”, podpis wydającego pracownika i odcisk datownika. Z powyższego wynika, że w postępowaniu cywilnym przewidziano bardzo szczegółową procedurę postępowania z awizowaną przesyłką. W postępowaniu karnym awizowaną przesyłkę pozostawia się w najbliższej placówce pocztowej. Przyjąć należy, że chodzi o najbliższą placówkę pocztową w stosunku do adresu wskazanego na przesyłce. Doręczający umieszcza awizo w oddawczej skrzynce pocztowej bądź na drzwiach mieszkania adresata, ale także w innym widocznym miejscu, czego nie przewiduje z kolei procedura cywilna. W awizie zawarta musi być informacja, gdzie i kiedy pismo pozostawiono oraz że należy je odebrać w ciągu 7 dni. Jeżeli pismo w tym terminie nie zostanie podjęte wówczas ponawia się awizo z siedmiodniowym terminem na odbiór pisma. Listonosz sporządza awizo na odrębnym formularzu według wzoru przewidzianego w rozporządzeniu k.p.k. Na stronie adresowej niedoręczonej przesyłki listonosz dokonuje adnotacji „awizowano dnia”, składa podpis i niezwłocznie przekazuje przesyłkę do właściwej pocztowej placówki oddawczej, która z kolei potwierdza pozostawienie przesyłki przez umieszczenie na stronie adresowej przesyłki odcisku datownika oraz podpisu przyjmującego. Placówka pocztowa przechowuje awizowaną przesyłkę wraz z pokwitowaniem odbioru przez 7 dni, a jeżeli przesyłka w tym terminie nie zostanie podjęta, to placówka wysyła powtórne awizo. Na przesyłce umieszcza się wówczas odcisk datownika i dokonuje adnotacji o ponownym awizowaniu. W powtórnym awizie wskazuje się na siedmiodniowy termin do odebrania przesyłki, licząc go od dnia umieszczenia awiza w skrzynce do doręczania korespondencji bądź na drzwiach mieszkania adresata lub w innym widocznym miejscu. Awizowaną przesyłkę placówka pocztowa wydaje za pokwitowaniem odbioru adresatowi albo jego przedstawicielowi ustawowemu lub ustanowionemu pełnomocnikowi po umieszczeniu na stronie adresowej adnotacji „wydano dnia” i odcisku datownika. Osoba odbierająca przesyłkę na formularzu pokwitowania odbioru potwierdza jej odbiór. Na pokwitowaniu odbioru placówka pocztowa umieszcza odcisk datownika i odsyła niezwłocznie organowi wysyłającemu. Jeżeli zaś przesyłka awizowana nie zostanie podjęta w terminach wskazanych w awizach, wówczas placówka pocztowa dokonuje na

przesyłce adnotacji „nie podjęto w terminie”, umieszcza odcisk datownika i podpis oraz odsyła niezwłocznie organowi wysyłającemu.

Należy zwrócić uwagę, że procedury szczególne nie przewidują wprost obowiązku operatora pocztowego pozostawienia powtórnego awiza w ósmym dniu, licząc od dnia pozostawienia pierwszego awiza. Może zatem pojawić się problem w sytuacji, kiedy strona wykaże, iż powtórne awizo zostało umieszczone w jej skrzynce, np. dziesiątego dnia, licząc od pozostawienia pierwszego awiza. Problem będzie nabierał większego waloru, zwłaszcza kiedy organ administracyjny czy sąd administracyjny będą powoływać się na przepisy o fikcji doręczenia (w k.p.a. i w p.p.s.a. to upływ 14-go dnia, licząc od pozostawienia pierwszego awiza lub od złożenia pisma w placówce operatora pocztowego).

Podkreślić należy, że przesyłkę awizowaną inaczej niż przy doręczeniu zastępczym można wydać jedynie adresatowi albo osobie legitymującej się pełnomocnictwem pocztowym uprawniającym do odbierania przesyłek kierowanych do konkretnego adresata.

W związku z różnicami w przepisach poszczególnych procedur w odniesieniu do problemu awizowania należy postulować ujednoczenie również tej materii poprzez: ustalenie jednego wzoru dokumentu awiza i jego treści (aktualnie wzór przewidziano jedynie w procedurze cywilnej i procedurze karnej, a na zasadzie odesłania można stosować wzór awiza dla procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym), ustalenie tych samych miejsc, w których można pozostawić awizo, ustalenie jednolitego dla wszystkich procedur liczenia terminu na przyjęcie fikcji doręczenia przesyłki awizowanej oraz na odbiór przesyłki jednokrotnie bądź dwukrotnie awizowanej, nałożenie na operatora pocztowego obowiązku pozostawienia adresatowi drugiego awiza ósmego dnia, licząc od dnia pozostawienia pierwszego – jeżeli adresat nie podjął przesyłki w terminie wskazanym w pierwszym awizie, przyjęcie jednego trybu postępowania przez placówkę pocztową oraz doręczającego z awizowanymi przesyłkami, najlepiej tak, jak przewidziano w rozporządzeniu k.p.c.

VI. Wysyłanie przesyłek do sądów i organów – asymetria

Na tle problemów i różnic związanych z doręczaniem przesyłek wysyłanych przez sądy czy organy w ramach różnych procedur przedstawić należy problem wysyłania pism do urzędów i sądów, czyli sytuację, w której nadawcą nie jest sąd czy organ, jak to wyżej przedstawiono, ale strona postępowania. Niestety w sytuacji kiedy przesyłka jest wysyłana do sądu czy do organu, ustawodawca tylko pozornie przewiduje swobodę wyboru operatora, za pośrednictwem którego strona chce nadać przesyłkę. Wprawdzie żaden z przepisów omawianych procedur nie nakłada obowiązku wysłania przesyłki, np. za pośrednictwem operatora wyznaczonego, ale jednocześnie obowiązują przepisy stanowiące, iż jedynie nadanie przesyłki za pośrednictwem operatora wyznaczonego gwarantuje dochowanie terminu na złożenie określonego pisma. Wskazać tutaj należy na następujące przepisy: art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 83 § 3 p.p.s.a., art. 12 § 6 pkt 2 o.p., art. 165 § 2 k.p.c. Ustawodawca jest zatem niekonsekwentny, gdyż sąd czy organ może do strony bez żadnych przeszkód (jeżeli nie jest stroną postępowania) wysyłać pismo za pośrednictwem któregośkolwiek operatora, ale strona nie może z takiej swobody skorzystać bez narażenia się na zarzut niedochowania terminu przewidzianego na dokonanie danej czynności. Stronie narzuca się zatem konieczność skorzystania z usług operatora wyznaczonego, gdyż każdy racjonalnie

działający i dbający o swoje interesy w postępowaniu sądowym czy administracyjnym nie zaryzykuje nadania pisma za pośrednictwem operatora prywatnego w ostatnim dniu terminu przewidzianego na złożenie pisma. Brak racjonalnych powodów pozwalających na uzasadnienie takiego uprzywilejowania operatora wyznaczonego. Można mieć zastrzeżenia do wspomnianych przepisów, zwłaszcza co do ich zgodności z konstytucyjnymi zasadami: równości, demokratycznego państwa prawnego, a także zasadą ograniczania wolności działalności gospodarczej. Warto zauważyć, że przed 1 stycznia 2013 r. w art. 83 § 3 p.p.s.a. posługiwano się pojęciem polskiego urzędu pocztowego i na tym tle niektóre sądy słusznie uważały, że ustawodawca miał na myśli placówkę dowolnego operatora pocztowego³². Niestety z dniem 1 stycznia 2013 r. ograniczono w p.p.s.a. prawa operatorów prywatnych, gdyż przywilej powyższy przyznano jedynie operatorowi wyznaczonemu. Ponadto, ustawodawca w postępowaniu podatkowym pozwala nawet na zapłatę podatku gotówką w każdej placówce pocztowej, co będzie uważane za zapłatę podatku w terminie (art. 60 § 1 pkt 1 o.p.). Jednakże skutku dotrzymania terminu w postępowaniu podatkowym ustawodawca nie przewiduje, jeżeli pismo, które musi być złożone w terminie, zostanie przez podatnika wysłane za pośrednictwem innego operatora niż wyznaczony. Tak rażąca niekonsekwencja ustawodawcy musi spotkać się z zarzutem niekonstytucyjności regulacji art. 12 § 6 pkt 2 o.p. Zarzuty niekonstytucyjności będą także aktualne w odniesieniu do art. 165 § 2 k.p.c. Przepis ten przewiduje ponadto, iż nie tylko oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego, lecz także w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Jest to zmiana wynikająca z ustawy z 17 sierpnia 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 880). W uzasadnieniu tej ustawy wskazano, że: „proponowane zmiany zmierzają do usunięcia sprzeczności między treścią art. 165 § 2 i 1135⁵ k.p.c. a przepisem art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającym zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (...)”. Dopuszczono zatem operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej do obsługi przesyłek wysyłanych do sądu w trybie k.p.c. na takich samych zasadach, jak polskiego operatora wyznaczonego. Zauważyć przy tym należy, że na działalność takiego operatora zagranicznego Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie ma żadnego wpływu, jak w przypadku polskiego operatora pocztowego. Polski prywatny operator pocztowy w świetle art. 165 § 2 k.p.c. jest gorzej potraktowany niż istotnie uprzywilejowany w tej sytuacji zagraniczny operator wyznaczony. Zmiana art. 165 § 2 k.p.c. oznacza, że również wskazane wyżej przepisy art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 83 § 3 p.p.s.a., art. 12 § 6 pkt 2 o.p. muszą być niezwłocznie zmienione poprzez dopuszczenie, obok operatora wyznaczonego, operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jako gwarantującego dochowanie terminu nadanej przesyłki. Aktualnie wymienione przepisy naruszają bowiem zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Brak nowelizacji tych przepisów spowodować może wszczęcie kolejnych postępowań przed Komisją Europejską, a następnie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

³² Tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 20/13, LEX nr 1282731) wskazując, że przez pojęcie „polskiego urzędu pocztowego” należy rozumieć również placówkę dowolnego operatora pocztowego, mającego siedzibę na terenie Polski oraz który uzyskał stosowne zezwolenie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na świadczenie usług pocztowych.

VII. Pełna swoboda wyboru operatora pocztowego w postępowaniu karnym

Przełomowe, dla rynku pocztowego, zmiany w zakresie wysyłania przesyłek do sądów wprowadzono w postępowaniu karnym ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw³³, która to zmiana weszła w życie 9 listopada 2013 r. Zgodnie ze znowelizowanym art. 124 k.p.k. termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane m.in. w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Oznacza to, że w postępowaniu karnym obowiązuje pełna swoboda wyboru operatora zarówno przez sądy i organy prowadzące postępowania, jak i przez osoby wysyłające korespondencję do sądu. Od 9 listopada 2013 r. można zatem bez obaw o dochowanie terminu wysłać do sądu karnego pisma za pośrednictwem każdego operatora pocztowego, o ile przesyłka będzie nadana w ostatnim dniu terminu przewidzianego na złożenie pisma/dokonanie czynności. Przed tą datą w postępowaniu karnym również obowiązywał art. 124 k.p.k., ale w brzmieniu pozwalającym na zachowanie terminu tylko jeżeli w ostatnim jego dniu pismo zostało nadane za pośrednictwem operatora wyznaczonego. Warto zatem przytoczyć i w pełni zgodzić się z twierdzeniami z fragmentu uzasadnienia do nowelizacji art. 124 k.p.k.: „Zmiana brzmienia art. 124 k.p.k. podyktowana jest przekonaniem, że brak obecnie uzasadnienia dla utrzymywania monopolu operatora publicznego, to jest Poczty Polskiej S.A., na poświadczanie terminu nadania w placówce pocztowej pisma procesowego, kiedy wiąże się to z zachowaniem terminu. (...) Brak jednocześnie podstaw do różnicowania zasad doręczania pism stronom i uczestnikom postępowania przez organy procesowe (art. 131 § 1 k.p.k. pozwala na doręczenie nie tylko przez pocztę, lecz także przez inny uprawniony podmiot zajmujący się doręczaniem korespondencji) i zasad nadawania pism przez stronę, gdy wiąże się to z zachowaniem terminu”. Oczekiwać należy zatem, że rząd będzie konsekwentny w swoich twierdzeniach (wyżej cytowanych) i zaproponuje także nowelizację art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 83 § 3 p.p.s.a., art. 12 § 6 pkt 2 o.p. i art. 165 § 2 k.p.c. tak, jak to uczynił w przypadku art. 124 k.p.k. Stwierdzenie rządu w cytowanym fragmencie uzasadnienia do projektu ustawy, iż „brak obecnie uzasadnienia dla utrzymywania monopolu operatora publicznego, to jest Poczty Polskiej S.A., na poświadczanie terminu nadania w placówce pocztowej pisma procesowego, kiedy wiąże się to z zachowaniem terminu”, musi stanowić także zapowiedź usunięcia art. 17 Prawa pocztowego, który przewiduje, iż jedynie potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej przez operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego.

Powyższa zmiana art. 124 k.p.k. oraz poważne zarzuty zarówno o stosowanie przez ustawodawcę nieuzasadnionej asymetrii, jak i o zwykły brak konsekwencji w przyjętych rozwiązaniach dotyczących nadawania i doręczania przesyłek, ale także o naruszenie podstawowych zasad konstytucyjnych (zasada równości, zasada demokratycznego państwa prawnego) powoduje, że postulować należy jak najszybsze znowelizowanie przepisów art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 83 § 3 p.p.s.a., art. 12 § 6 pkt 2 o.p. oraz art. 165 § 2 k.p.c. tak, aby pozwalały każdemu nadawcy, jak w przypadku art. 124 k.p.k., na wysłanie w każdym postępowaniu pisma w ostatnim dniu prze-

³³ Dz.U. 2013 poz. 1247.

widzianego terminu za pośrednictwem każdego operatora z gwarancją, że termin ten uważany będzie wówczas za zachowany.

VIII. Podsumowanie

Reasumując, podkreślić należy konieczność ujednoczenia zasad dotyczących zarówno nadawania, jak i doręczania przesyłek urzędowych. Brak podstaw do dalszego dyskryminowania operatorów innych niż wyznaczony przy przesyłkach urzędowych wysyłanych do sądów czy organów. Istniejące różnice w poszczególnych postępowaniach powodują, że postulować należy stworzenie jednolitej procedury dotyczącej zasad nadawania i doręczania przesyłek urzędowych za pośrednictwem operatorów pocztowych, co już wyżej sygnalizowano. W szczególności požądane jest stworzenie jednego wspólnego dla wszystkich procedur dokumentu potwierdzenia odbioru, ustalenia wspólnych zasad jego wypełniania, określenie jednakowych zasad doręczania zastępczego (miejsc doręczenia, kręgu osób uprawnionych do odbioru, jak również pozostawienia informacji o doręczeniu zastępczym dla adresata), stworzenie jednolitych zasad awizowania przesyłek urzędowych (w tym liczenia terminów na odbiór i wypełniania zawiadomienia o awizowaniu przesyłki, jednolitej fikcji doręczenia). Wreszcie niezbędne jest zastosowanie zasady pełnego zrównania operatorów pocztowych przy nadawaniu przesyłek urzędowych przez strony postępowania, a zatem znowelizowanie przepisów art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 83 § 3 p.p.s.a., art. 12 § 6 pkt 2 o.p., art. 165 § 2 k.p.c., tak jak to uczyniono w postępowaniu karnym (art. 124 k.p.k.). Brak bowiem racjonalnego uzasadnienia dla uprzywilejowania w tej materii operatora wyznaczonego, co następuje nie tylko kosztem interesów pozostałych operatorów i narusza konkretne wymienione wyżej zasady konstytucyjne, lecz także kosztem zdezorientowanych nadawców takich przesyłek. W interesie wszystkich operatorów pocztowych jest wystąpienie ze wspólnym wnioskiem o ujednoczenie trybów nadawania i doręczania przesyłek urzędowych. Spodziewać się jedynie można oporu i sprzeciwu operatora wyznaczonego i jego zwolenników na postulat usunięcia jego przywilejów wynikających z powoływanych już przepisów art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 83 § 3 p.p.s.a., art. 12 § 6 pkt 2 o.p., art. 165 § 2 k.p.c. i art. 17 u.p.p.³⁴.

³⁴ Jednocześnie należałoby znowelizować szereg pozostałych przepisów przewidujących nieuzasadnione uprzywilejowanie operatora wyznaczonego, przykładowo art. 198b ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2010 Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), art. 35 i ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 2010 Nr 11, poz. 66 z późn. zm.), art. 61f § 3, art. 61i § 1 i 2, art. 241 § 1, art. 321 §1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2007 Nr 63, poz. 425 z późn. zm.), art. 176 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005 Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) itd.