



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.32.2022.ML

Warszawa, 4 maja 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy – Prawo
o postępowaniu przed sądami
administracyjnymi (druk nr 2072).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi (druk nr 2072)

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji indywidualnej wniesionej do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 sierpnia 2020 r. (P10-88/20). Autor petycji wystąpił z propozycją rozszerzenia regulacji art. 69 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 i 655; dalej: PPSA) o możliwość doręczeń w postępowaniu sądownoadministracyjnym na adres skrytki pocztowej.

Obecny stan prawny

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 69 PPSA „Doręczenia dokonuje się w mieszkaniu, w miejscu pracy lub tam, gdzie się adresata zastanie”. Komentowany przepis statuuje zasadę tzw. doręczenia właściwego pism w postępowaniu sądownoadministracyjnym, tj. doręczenia pisma bezpośrednio adresatowi. Wybór miejsca doręczenia należy do sądu, jednak wskazana w treści art. 69 PPSA kolejność miejsc, w których ma się odbywać doręczenie właściwe, nie jest przypadkowa. Sąd administracyjny, kierując się ogólną zasadą skuteczności i efektywności doręczeń z art. 65 PPSA, powinien dążyć do tego, by doręczenia pism adresowanych do osób fizycznych były dokonywane przede wszystkim w mieszkaniu adresata. Dopiero jeśli doręczenie pisma w mieszkaniu adresata nie jest możliwe, może ono nastąpić w miejscu pracy adresata. Wyjątkowo, jeśli doręczenie pisma w mieszkaniu lub miejscu pracy okaże się niemożliwe, może nastąpić w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie. W postępowaniu sądownoadministracyjnym doręczenie właściwe pisma adresatowi w miejscu jego pracy musi nastąpić do rąk własnych¹⁾. Co więcej, wobec informacji o innym adresie do doręczeń niż adres zamieszkania adresata sąd administracyjny nie jest zobligowany do poszukiwania innego adresu do doręczeń, np. adresu miejsca pracy adresata.

Z wykładni art. 69 PPSA wynika, że aktualnie nie jest dopuszczalne doręczanie pism adresowanych do osób fizycznych za pośrednictwem skrzytek pocztowych lub adresów

¹⁾ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2009 r., I OSK 402/09, Legalis

do doręczeń *poste restante*²⁾. Niewątpliwym jest, iż skrytka pocztowa nie może zostać uznana za adres do doręczeń. Ustawodawca dopuścił korzystanie tylko z adresów do doręczeń, co do których istnieje realna możliwość zastania adresata lub innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki. Celem takiego uregulowania było zagwarantowanie stronie możliwości rzetelnego dostarczenia jej wszelkich pism kierowanych do niej przez sąd administracyjny³⁾.

Kwestia doręczeń ma fundamentalne znaczenie dla postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż jej ukształtowanie wynika wprost z konstytucyjnego prawa stron do rzetelnego procesu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jednym z elementów prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności (tzw. prawo do właściwej procedury sądowej). Prawo to aktualizuje się między innymi w umożliwieniu stronom aktywnego udziału i obrony ich praw w postępowaniu. Nieprawidłowe doręczenie stronie pisma w toku procedury sądownoadministracyjnej może mieć skutek w postaci stwierdzenia nieważności postępowania w związku z pozbawieniem strony możliwości obrony swoich praw (zgodnie z art. 183 § 2 pkt 5 PPSA). Wskazać przy tym należy, że skuteczne doręczenie pism w postępowaniu sądowym może mieć miejsce tylko w trybie i na zasadach określonych w PPSA oraz (w zakresie znajdującego się w art. 65 § 2 PPSA odesłania) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 6 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 819)⁴⁾.

Możliwość doręczania adresatom pism za pośrednictwem skrytki pocztowej istnieje w innych procedurach sądowych. Zgodnie z art. 135 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁾ (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.; dalej: KPC) „Na wniosek strony doręczenie może być dokonane na wskazany przez nią adres skrytki pocztowej. W tym wypadku pismo sądowe przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe składa się w placówce pocztowej tego operatora, umieszczając zawiadomienie o tym w skrytce pocztowej adresata”. Zgodnie natomiast z art. 132 § 1a

²⁾ Odmienne stanowisko prezentował B. Dauter, Doręczenia, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu, 2009, choć ostatecznie autor wycofał się jednak z powyższego stanowiska (por. B. Dauter, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, 2018)

³⁾ Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2005 r., I FZ 341/05, Legalis

⁴⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 1188/11, Legalis

⁵⁾ Przepis wprowadzony ustawą z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 nr 121 poz. 831)

Kodeksu postępowania karnego⁶⁾ (Dz. U. z 2021 r. poz. 534 z późn. zm.; dalej: KPK) „Na wniosek adresata doręczenie może być dokonane na wskazany przez niego adres skrytki pocztowej. W tym wypadku pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego, o którym mowa w art. 131 § 1 pkt 1, składa się w placówce pocztowej tego operatora, umieszczając zawiadomienie o tym w skrytce pocztowej adresata”. Przepis ten stosuje się odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Możliwość doręczania na adres skrytki pocztowej przewiduje również ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.; dalej: OP). Na podstawie art. 150a OP⁷⁾ na wniosek strony doręczenie może być dokonane na wskazany przez nią adres skrytki pocztowej. W takim przypadku pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego składa się w placówce pocztowej tego operatora łącznie na okres 14 dni, o czym zawiadamia się adresata.

Zgodnie z Regulaminem udostępniania i korzystania ze skrytek pocztowych Poczty Polskiej S.A.⁸⁾, obowiązującym od 1 października 2020 r., skrytką pocztową jest zainstalowana w placówce pocztowej skrzynka zamykana przez adresata na klucz, służąca adresatowi do bezpośredniego odbioru przesyłek lub zawiadomień. Wśród wymienionych dokumentów przyjmowanych do odbioru za pośrednictwem skrytek są przesyłki nierejestrowane, przesyłki polecane, zawiadomienia o nadejściu przesyłek nierejestrowanych, czyli nieopłaconych lub nienależycie opłaconych, których liczba bądź wielkość uniemożliwia włożenie ich do skrytki pocztowej, z opłatą przerzuconą na adresata, obciążonych należnościami oraz zawiadomień o nadejściu przesyłek rejestrowanych, w tym z potwierdzeniem odbioru i przekazów pocztowych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Do jej uruchomienia konieczne jest zawarcie umowy o udostępnienie skrytki pocztowej poprzez przyjęcie przez pracownika placówki pocztowej oświadczenia osoby korzystającej, sporządzonego w dwóch egzemplarzach.

⁶⁾Przepis wprowadzony ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1694)

⁷⁾Przepis wprowadzony ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1649)

⁸⁾<https://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/10/Regulamin-skrytek.pdf>

Analiza propozycji legislacyjnych

Zgodnie z proponowanym art. 69 § 2 PPSA na wniosek adresata doręczenie może być dokonane na wskazany przez niego adres skrytki pocztowej. W takim przypadku pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe składa się w placówce pocztowej tego operatora, pozostawiając zawiadomienie o tym w skrytce pocztowej adresata. Zawiadomienie sporządza placówka pocztowa operatora.

W konsekwencji wprowadzenia do PPSA instytucji doręczania na adres skrytki pocztowej koniecznym jest również dokonanie odpowiednich zmian w obrębie art. 73 PPSA. W § 1 tego artykułu projektodawca skorygował odesłanie do przywołanych w nim przepisów zastępując wyrazy „art. 65–72” wyrazami „art. 65–68, art. 69 § 1 oraz art. 70–72”. Ponadto w artykule tym projektodawca proponuje dodanie § 5 nakazującego, w przypadku niepodjęcia pisma w terminie, o którym mowa w projektowanym art. 69 § 2 PPSA, odpowiednie stosowanie przepisów § 3 i 4 ww. art. 73. Projektodawca wskazuje tym samym, że niepodjęcie przesyłki w 7-dniowym terminie od dnia pozostawienia zawiadomienia powinno skutkować powtórnym zawiadomieniem, a łączny termin na odebranie przesyłki nie może być dłuższy niż 14 dni, licząc od dnia pierwszego zawiadomienia o przesyłce. Po upływie 14-dniowego terminu na odebranie przesyłki zastosowanie będą miały przepisy o fikcji doręczenia, a zatem nastąpią wszelkie skutki jakie ustawa wiąże z doręczeniem pisma.

Projektodawca zaproponował, aby projektowane przepisy weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zapewni to minimalne *vacatio legis* zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Proponowana zmiana umożliwi doręczanie pism sądów administracyjnych na adres skrytek pocztowych. Skoro uczestnik postępowania może podać dowolny adres dla doręczeń, to nie powinno być formalnych przeszkód do wskazania przez niego zamiast tego adresu – skrytki pocztowej. Z proponowanego sposobu doręczania pism sądowych będą mogły skorzystać wszystkie kategorie podmiotów biorących udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, organy administracji publicznej, przedsiębiorcy, podmioty rejestrowane i ewidencjonowane itd.

Wprowadzenie możliwości doręczania korespondencji na adres skrytki pocztowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym pozwoli na lepszą ochronę prawa obywateli do sprawiedliwego, rzetelnego i szybkiego procesu. W szczególności ekonomika i pragmatyka procesowa przemawiają za zasadnością dopuszczenia szerokiego stosowania szczególnych sposobów powiadamiania stron o planowanych czynnościach procesowych i ich terminach, w tym poprzez przesyłanie na adres skrytki pocztowej.

Zaproponowane rozwiązanie nie stanowi *novum* w polskim systemie prawnym, a jest jedynie do pewnego stopnia transpozycją już działających na gruncie innych procedur sądowych przepisów. Nie odstępuje ono również od zasady pierwszeństwa stosowania doręczenia do rąk własnych. Podobnie jak w przypadku rozwiązań zastosowanych w KPC i KPK adresat chcący w postępowaniu sądownoadministracyjnym otrzymywać korespondencję na adres skrytki pocztowej będzie musiał złożyć wyraźny wniosek o zastosowanie takiego sposobu doręczenia wraz ze wskazaniem aktualnego adresu skrytki pocztowej. Takie rozwiązanie zabezpieczy interesy adresatów przed bezzasadnym zastosowaniem przez sądy administracyjne takiego sposobu doręczenia, co mogłoby się wiązać z pozbawianiem ich prawa do sądu i obrony swoich interesów. W związku z powyższym wydaje się, iż choćby w kontekście celowości dążenia do zapewnienia spójności regulacji proceduralnych w obrębie krajowego systemu prawnego instytucja doręczeń na adres skrzynki pocztowej powinna znaleźć swoje zastosowanie także w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazać również można, że dopuszczenie doręczania pism sądowych za pośrednictwem skrytki pocztowej byłoby krokiem w stronę realizacji wartości konstytucyjnych, w tym zwłaszcza realizacji prawa do sądu osób, które są bezdomne i nie posiadają stałego adresu. Ponadto niejednokrotnie korzystanie ze skrytki pocztowej jest wygodniejsze, a nawet może być praktyczną koniecznością, np. w wypadku gdy strona zamieszkuje w jednym mieszkaniu z przeciwnikiem procesowym lub nie chce, aby pozostali domownicy dowiedzieli się o występowaniu przez nią w postępowaniu sądowym. Propozycja ta może również stanowić odpowiednie rozwiązanie dla osób, które przebywają często poza miejscem swojego zamieszkania.

Konkluzja

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, Rząd RP pozytywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy. Projekt nie budzi większych wątpliwości legislacyjnych

czy organizacyjnych w zakresie funkcjonowania postępowania sądownoadministracyjnego. Implementuje rozwiązania znane i stosowane aktualnie na gruncie postępowania cywilnego czy karnego, których stosowanie nie spowodowało problemów praktycznych. Nie ma zatem przeszkód, aby przewidywały je również przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Niezależnie od powyższego za przyjęciem proponowanego rozwiązania, podobnie jak w przypadku procesu cywilnego i karnego, przemawia również ułatwienie dostępu do sądu osobom, które z różnych przyczyn nie mogą odbierać korespondencji w miejscu zamieszkania, w tym osobom bezdomnym oraz innym podmiotom, dla których korzystanie ze skrytki pocztowej jest wygodniejsze.