

Dorota HAMERLAK*
Magdalena DREWNIAŃY

FIKCJA PRAWNA DORĘCZENIA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM PROWADZONYM PRZEZ ORGANY PUBLICZNE

Streszczenie

Celem pracy jest analiza instytucji fikcji doręczenia na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej. Istotą doręczenia w trybie art. 44 k.p.a. i 150 o.p. jest przechowywanie pisma przez okres 14 dni w placówce pocztowej — w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego lub złożenie go na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) — w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ (zgodnie z o.p. doręczającym może być również pracownik organu podatkowego). Adresat jest dwukrotnie zawiadamiany o tym fakcie poprzez postawienie informacji w skrzynce oddawczej, a gdy jest to niemożliwe na drzwiach jego mieszkania, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym wykonuje on swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na jego posesję. Jeżeli adresat nie zgłosi się po odbiór korespondencji, datą doręczenia jest dzień, w którym upłynął czternastodniowy termin do jej odbioru, liczony zgodnie z treścią art. 57 § 1 k.p.a. Szereg wątpliwości pojawia się jednak w sytuacji, gdy pismem doręczonym w tym trybie jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania, którego celem jest nawiązanie ze stroną kontaktu, a co się z tym wiąże zapewnienie jej czynnego udziału w postępowaniu. Zauważyć należy, że doręczenie w trybie awizo jest jedynie fikcją prawną i roli tej nie spełnia. Ponadto w przypadku zwrotu zawiadomienia o wszczęciu postępowania z adnotacją „nie podjęto w terminie” organ nie ma pewności czy nieobecność ta ma charakter czasowy i osoba rzeczywiście zamieszkuje pod wskazanym adresem czy też ma do czynienia z osobą nieobecną i należy na podstawie art. 34 k.p.a. czy 138 o.p. zwrócić się do sądu o ustalenie dla niej przedstawiciela.

Słowa kluczowe: fikcja prawna doręczenia, zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Wstęp

Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności

*Mgr Dorota Hamerlak, wykładowca w Wyższej Szkole Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, mgr Magdalena Drewniany, pracownik samorządowy.

i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach¹. Zauważyć należy, że poglądy zawarte w doktrynie, dotyczące wyodrębnienia i podziału poszczególnych prawnych form działania administracji, nie są jednolite i ulegają pewnej ewolucji na przestrzeni lat. Do tej pory nie został jednak stworzony pełny i wyczerpujący ich katalog, który zostałby zaakceptowany przez wszystkich teoretyków prawa administracyjnego². Najczęściej jednak wyróżnia się za J. Starościakiem sześć podstawowych prawnych form działania administracji, czyli: stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, zawieranie porozumień administracyjnych, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych³. Mianem tych ostatnich określa się te działania organów administracji, które są oparte na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne. Podkreślić należy, że wywoływanie skutków prawnych następuje przez fakty, a nie przez tworzenie norm porządku prawnego⁴. Do czynności materialno-technicznych należy między innymi instytucja doręczenia.

Doręczenie definiowane jest jako wyraźna, władcza, obligatoryjna, formalna i nieodwołalna czynność procesowa i techniczna właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje się (udostępnia) pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne⁵. Tak więc wśród wielu czynności o charakterze materialno-technicznym doręczenie ma szczególne znaczenie, bowiem od właściwej realizacji tej czynności zależy prawidłowość postępowania, co z kolei ma wpływ na treść stosunku materialno-prawnego. Doniosłość tej czynności podkreślona została poprzez unormowanie w odrębnym rozdziale 5 działu IV

¹H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja Publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

²M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 277.

³J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Ossolineum 1978, t. 3, s. 45.

⁴E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 137.

⁵G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 47.

Ordynacji podatkowej⁶ i rozdziale 8 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego⁷.

Normy prawne regulujące doręczenie są normami bezwzględnie obowiązującymi. Oznacza to, że ich realizacji organy prowadzące postępowania nie mogą uzgodnić w sposób odmienny niż wynika to z przepisów prawa. Czynność doręczenia wywołuje w praktyce wiele wątpliwości. Potwierdzeniem tego faktu jest bogate orzecznictwo⁸. Zasada oficjalności doręczeń została wyrażona zarówno w art. 39 k.p.a., jak i art. 144 o.p. Organ administracji prowadzący postępowanie zobowiązany jest z urzędu do doręczania korespondencji stronie. Nie musi więc ona składać w tej sprawie odrębnych wniosków. Zgodnie z k.p.a. organy administracji publicznej doręczają pisma za pokwitowaniem przez pocztę, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Jak przewiduje o.p. oprócz doręczenia przez pocztę, swoich pracowników lub przez osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów, w przypadku, gdy organem podatkowym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), pisma może doręczać za pokwitowaniem sołtys. Skuteczne doręczenie rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji powoduje, że weszły one do obrotu prawnego. Dla strony oznacza to możliwość podjęcia określonych działań np. wniesienia odpowiedniego środka zaskarżenia. Jednocześnie zauważyć należy, że doręczenie stronie decyzji z naruszeniem przepisów prawa o doręczeniu oznaczać będzie, że termin do złożenia odwołania nie rozpoczął swego biegu⁹. Nieprawidłowe, czyli niezgodne z przepisami k.p.a. doręczenie pisma, od którego rozpoczyna bieg terminów procesowych, należy uznać za naruszenie zasady oficjalności doręczeń pism, mogące spowodować pozbawienie strony możliwości obrony swych praw¹⁰.

⁶Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 749.

⁷Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁸Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 grudnia 2007 r. II SA/Łd 818/07, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r. VI SA/Wa 106/08, Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2009 r. III SA/Wr 511/09, Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 września 2010 r. IV SA/GL 160/10, Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011 r. II SA/Op 74/11, Wyrok NSA z dnia 25 września 2009 r. II FSK 680/08, Wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. I OSK 1690/09, Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r. I OSK 1750/10.

⁹Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 1996 r. KA/1966/95, Legalis.

¹⁰Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2009 r. II OSK 1871/08, Legalis.

1. Doręczenie pisma przez pocztę i inne upoważnione osoby lub organy

Doręczenie pisma bezpośrednio stronie nie budzi wątpliwości. Jeżeli strona w toku postępowania ustanowiła pełnomocnika pisma doręcza się pełnomocnikowi, co wynika bezpośrednio z zasady oficjalności doręczeń. Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien on mieć zapewniony czynny udział w postępowaniu tak samo jak strona, a pominięcie pełnomocnika strony w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony i wywołuje te same skutki prawne¹¹. Zgodnie z treścią art. 40 § 2 k.p.a., jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników pisma doręcza się tylko jednemu z nich. Wskazać go może strona, jeśli tego nie uczyni o tym, któremu będzie doręczana korespondencja decyduje organ. Ponadto, w myśl art. 40 § 4 k.p.a. strona zamieszkała za granicą lub mająca siedzibę za granicą, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w kraju, jest obowiązana wskazać w kraju pełnomocnika do doręczeń. Jak wskazano w art. 40 § 5 k.p.a. niedopełnienie przez stronę tego obowiązku powoduje pozostawienie pism w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Natomiast zgodnie art. 147 § 1 o.p. obowiązek ustanowienia pełnomocnika do spraw doręczeń spoczywa na stronie, która wyjeżdża za granicę na okres co najmniej 2 miesiące. W myśl § 2 obowiązek ten dotyczy również osób fizycznych będących nierezydentami w rozumieniu przepisów prawa dewizowego. Niedopełnienie obowiązku ustanowienia pełnomocnika do spraw doręczeń powoduje, że pismo skierowane pod dotychczasowy adres strony lub adres ostatniego czasowego miejsca pobytu w wypadku zagranicznej osoby fizycznej uważa się za doręczone. W przypadku osoby nieobecnej korespondencję doręcza się jej przedstawicielowi ustanowionemu przez sąd (kurator osoby nieobecnej) lub przedstawicielowi tej osoby doraźnie wyznaczonemu przez organ administracyjny.

W przypadku doręczania pism przez organy podatkowe wypracowano praktykę, zgodnie z którą istnieje możliwość przesyłania pism nierezydentom za pośrednictwem Poczty Polskiej pod znany za granicą adres z wykorzystaniem formularza potwierdzenia odbioru CN 07. Stanowisko, że brak konkretnego uregulowania w przepisach prawa

¹¹ Wyrok NSA z dnia 9 października 1986 r. SA/Kr 799/86, Legalis.

nie wyklucza dopuszczalności takiego doręczenia zaprezentowano m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2005 r.¹², w myśl którego: „W sytuacji, gdy polski organ podatkowy w ramach toczącego się postępowania podatkowego doręcza pismo podmiotowi mającemu siedzibę za granicą, za pośrednictwem Poczty Polskiej, która pismo to przyjmuje do doręczenia, a następnie przedsiębiorstwo to w ramach obowiązujących międzynarodowych procedur pocztowych pismo to przekazuje operatorowi pocztowemu państwa, w którym adresat ma siedzibę, w celu doręczenia pisma adresatowi, to doręczenie to należy traktować jako doręczenie dokonane przez Poczta Polską.” Procedura ta została szczegółowo uregulowana w regulaminie poczty listowej sporządzonej w Bernie z dnia 28 stycznia 2005 r.¹³ przez Światowy Związek Pocztowy.

Podsumowując, stwierdzić należy, że przepis prawa wymaga jedynie nadania pisma za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego, nie wymaga natomiast, by polski operator pocztowy był doręczycielem pisma. Ponadto tryb doręczania pism za granicę reguluje przepis art. 154a o.p. stanowiący implementację dyrektywy Rady 2004/56/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. zmieniającej dyrektywę 77/799/EWG dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich oraz opodatkowania składek ubezpieczeniowych. Zgodnie z nim minister właściwy do spraw finansów publicznych może wystąpić do władzy Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej właściwej w sprawach podatkowych, z wnioskiem o doręczenie pisma organu podatkowego. Zauważyć należy, że przepis ten stosuje się do doręczania pism w zakresie spraw wymienionych w art. 305b o.p. tj. opodatkowania dochodu, majątku lub kapitału, a także opodatkowania składek ubezpieczeniowych. Skutek doręczania jest wówczas oceniany na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państwa, do którego wystąpiono z wnioskiem o doręczenie. Ponadto organy podatkowe pisma poza granicę kraju dostarczają zgodnie z Konwencją o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych sporządzonej w Strasburgu w dniu 25 stycznia 1988 r. (w stosunku do Polski Konwencja weszła w życie 1 października 1997 r.)¹⁴. Konwencja ta reguluje m. in. zasady współpracy pomiędzy organami podatkowymi w zakresie dostarczania korespondencji.

¹²Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2005 III SA/Wa 1135/05, Legalis.

¹³Dz. U. z 2007 r. Nr 108, poz. 744.

¹⁴Dz. U. z 1998 r. Nr 141 poz. 913.

Przewiduje ona dwa sposoby doręczania pism adresatowi: za pośrednictwem państwa proszonego oraz w drodze bezpośredniej przesyłki pocztowej pod adres osoby na terytorium drugiej strony. Nierezydentom pisma mogą być doręczane również przez konsula. Z powyższego zatem wynika, że w sprawach podatkowych dano organowi możliwość wyboru sposobu doręczenia korespondencji po wcześniejszej analizie stanu faktycznego konkretnego przypadku. Przy wyborze trybu doręczenia korespondencji za granicę, organ podatkowy powinien kierować się charakterem sprawy oraz zasadą szybkości i ekonomiki postępowania. Organy prowadzące postępowania na podstawie przepisów k.p.a. nie mają możliwości przesyłania korespondencji za granicę przy udziale Poczty Polskiej, gdyż przepisy k.p.a. nie regulują kwestii doręczeń poza granicami kraju. Doręczenia na adres zagraniczny można dokonać wyłącznie za pośrednictwem konsula. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ na wniosek sądu lub innego organu Rzeczypospolitej Polskiej konsul doręcza pisma i inne dokumenty. Konwencje konsularne nie regulują sposobu doręczania pism. Wydaje się zatem, że konsul powinien doręczać pisma i dokumenty w zasadzie drogą pocztową za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, które w razie potrzeby może zwrócić organowi wzywającemu w kraju¹⁶. Większość konwencji konsularnych stanowi, iż adresatami dokumentów procesowych są obywatele państwa wysyłającego. Konsul może doręczać dokumenty również obywatelom państwa pobytu, pod warunkiem, że jest do tego upoważniony na podstawie umów międzynarodowych zawartych między państwem wysyłającym i państwem przyjmującym lub przepisów albo praktyki państwa pobytu¹⁷.

Doręczenie korespondencji osobom fizycznym zgodnie z art. 42 § 1 k.p.a. i 148 § 1 o.p. następuje w mieszkaniu lub w miejscu pracy. Zauważyć należy, że doręczenie korespondencji w miejscu pracy na podstawie k.p.a. będzie skuteczne jedynie wówczas, gdy pismo odbierze adresat, a nie osoba uprawniona do odbioru korespondencji w danym zakładzie pracy¹⁸. Ponadto pisma mogą być doręczane również w lokalu

¹⁵ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.

¹⁶ G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie...* s. 75.

¹⁷ A. Suławko-Karetko, *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008, s. 148.

¹⁸ Wyrok NSA OZ w Krakowie z dnia 2 czerwca 1999 r. I SA/Kr 129/98, Lex Polonica 350325.

administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 42 § 2 k.p.a.) oraz zgodnie z art. 148 § 2 o.p. w siedzibie organu podatkowego lub miejscu pracy adresata- osobie upoważnionej przez pracodawcę do odbioru korespondencji. Kwestia doręczenia korespondencji w miejscu pracy została więc w o.p. uregulowana w sposób odmienny niż w k.p.a., bowiem za skuteczne uznaje się nie tylko doręczenie korespondencji adresatowi, ale również osobie upoważnionej przez pracodawcę do jej odbioru. W razie niemożności doręczenia w żaden z wymienionych sposobów, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie (art. 42 § 3 k.p.a. i 148 § 3 o.p.). Zgodnie z art. 43 k.p.a. i 149 o. p. w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Doręczyciel nie ma swobody wyboru odbiorcy, ale powinien zachować kolejność przewidzianą w tym przepisie¹⁹. Doręczenie takie będzie skuteczne, jeżeli w oddawczej skrzynce pocztowej lub gdy nie jest to możliwe, w drzwiach mieszkania adresata zamieszczone zostanie zawiadomienie o doręczeniu zastępczym dokonany do rąk sąsiada lub dozorczy. Zwrócić należy uwagę, że nieobecność adresata musi mieć charakter czasowy – będzie to zatem nieobecność w czasie samego doręczenia pisma. Doręczenie będzie nieprawidłowe, jeżeli wiadomo, że adresat nie przebywa w tym lokalu i nie miało miejsca uchylenie się od obowiązku nałożonego przez art. 41 k.p.a.²⁰.

Zgodnie z art. 49 k.p.a. strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Przepis ten wprowadza fikcję prawną doręczenia, bowiem w takim przypadku doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od daty publicznego ogłoszenia. Dzień publicznego ogłoszenia należy rozumieć jako termin, w którym doszło do publicznego (w sensie dostępności dla osób zainteresowanych) udostępnienia materiałów o określonej treści. Termin ten jest na gruncie prawa rozumiany jako zdarzenie dające się obiektywnie określić²¹. Jeżeli publiczne ogłoszenie następowало

¹⁹G. Łaszczyca, *Doręczenie zastępcze w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1997, nr 10, s. 45.

²⁰Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1992 r. SA/Wr 19/92, Legalis.

²¹Wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r. II OSK 45/10, Legalis.

w różnych dniach (w przypadku wielości stosowanych form) przyjąć należy, że termin rozpoczyna bieg od ostatniego dnia ostatniego z ogłoszeń²². Ta forma powiadamiania adresatów pism, decyzji lub innych aktów organu prowadzącego postępowanie chroni niewątpliwie w znacznie mniejszym stopniu interesy osób mogących być potencjalnie zainteresowanymi w sprawie i dlatego może być stosowana tylko wyjątkowo, ze względu na znaczną ilość tych osób (stron), a także gdy organ nie jest w stanie ustalić w sposób precyzyjny kręgu podmiotów, które powinny brać udział w całym postępowaniu²³. Zauważyć należy, że przepis art. 49 k.p.a. nie stanowi samoistnej podstawy do zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji. Odsyła on jedynie do przepisów szczególnych. Jako przykład takich przepisów wskazać można: art. 7 ust. 3 i 4 oraz art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów²⁴, art. 8 oraz art. 118a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵, art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶ czy art. 5a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane²⁷. Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 49 k.p.a. jest również art. 91 § 3 k.p.a., w myśl którego: „Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nie znane organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w drodze obwieszczeń albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości”. Przedmiotem doręczenia przez obwieszczenie publiczne są „decyzje i inne czynności organów administracji publicznej”. Wśród innych czynności organów administracji publicznej mogą być inne czynności procesowe orzecznicze (postanowienia), a także niektóre czynności procesowe techniczne (np. wezwania)²⁸. Podkreślić należy, że przepis art. 49 k.p.a. nie ma zastosowania do doręczeń decyzji podatkowych, bowiem w prawie podatkowym brak jest przepisów szczególnych zezwalających na doręczenie decyzji w tym trybie²⁹.

²²G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, t. I s. 475.

²³Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2010 r. II OSK 938/09, Legalis.

²⁴Tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.

²⁵Tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

²⁶Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

²⁷Tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

²⁸G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. I, s. 475.

²⁹Wyrok NSA z dnia 6 maja 1997 r. I SA/Gd 472/96, Legalis.

2. Doręczenie drogą elektroniczną

Dnia 12 lutego 2010 r. została znowelizowana ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁰. Nowelizacja ta wprowadziła unormowania polegające na ustaleniu, że podstawową formą identyfikacji użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty publiczne jest kwalifikowany certyfikat lub profil zaufany ePUAP z prawem do korzystania z elektronicznego podpisu potwierdzonego tym podpisem (zgodnie z art. 20a). Jest on równorzędny w skutkach z bezpiecznym podpisem elektronicznym z kwalifikowanym certyfikatem. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ePUAP to system informatyczny, dzięki któremu obywatele mogą załatwiać swoje sprawy urzędowe za pośrednictwem poczty elektronicznej, natomiast przedstawiciele administracji publicznej mogą bezpłatnie udostępnić swoje usługi. Obecne uregulowania zawarte w art. 39¹ k.p.a. oraz art. 144a o.p. (z wyjątkiem zaświadczeń) dają możliwość doręczenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona wnosi o zastosowanie takiego sposobu doręczenia albo wyraża na to zgodę. W aktach sprawy musi się więc znajdować zgoda na korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej. Dodatkowe warunki dotyczące doręczenia pism drogą elektroniczną wynikają z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych³¹. Podstawowym warunkiem wynikającym z treści tego rozporządzenia jest konieczność posiadania przez adresata bezpiecznego podpisu elektronicznego. Zgodnie z § 4 ust. 3 po prawidłowo zakończonym procesie autoryzacji adresat potwierdza jego odebranie poprzez opatrzenie urzędowego poświadczenia odbioru bezpiecznym podpisem elektronicznym. System teleinformatyczny wykorzystywany do doręczenia pism w formie dokumentu elektronicznego uzależnia zapoznanie się przez odbiorcę z treścią pisma od złożenia bezpiecznego podpisu elektronicznego na urzędowym potwierdzeniu odbioru. Doręczenie pisma drogą elektroniczną nastąpi jedynie pod warunkiem aktywnego udziału adresata w tym procesie. Jest on zobowiązany do autoryzacji swojej osoby oraz do potwierdzenia odbioru pisma za pomocą poświadczenia odbioru złożonego przy użyciu

³⁰Dz. U. z 2005 r. Nr 64 poz. 565 ze zm.

³¹Dz. U. Nr 227, poz. 1664.

bezpiecznego podpisu elektronicznego. Doręczenie następuje wraz z momentem podpisania poświadczenia odbioru. Doręczenie pism stosownie do treści powołanego przepisu następuje na adres elektroniczny strony, jej przedstawiciela lub pełnomocnika. Istotny warunek ograniczający stosowanie doręczeń elektronicznych znajduje się w art. 152 § 3 o.p. oraz 46 § 3 k.p.a. Zgodnie z nim w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma w formie elektronicznej potwierdzenie jego doręczenia. Natomiast w przypadku braku takiego potwierdzenia pismo doręcza się w sposób tradycyjny.

Zasady doręczania dokumentów elektronicznych zostały określone w art. 46 § 4 k.p.a. oraz art. 152a o.p. Zgodnie z o.p. w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ podatkowy przesyła na adres elektroniczny strony informację wskazującą adres elektroniczny, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma. W informacji tej powinno się również znajdować pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu oraz obowiązku podpisania urzędowego poświadczenia odbioru pisma w sposób wskazany w przepisach ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Podsumowując, o możliwości doręczenia pism w formie elektronicznej decyduje strona. Jeżeli nie wyrazi ona zgody, organ administracji nie może skutecznie doręczać pism drogą elektroniczną. Jeśli z kolei wyrazi zgodę, organ administracji powinien stosować się do zasad przyjmowania i potwierdzania pism, korespondencji, deklaracji, za pomocą poczty elektronicznej.

3. Warunki skutecznego doręczenia w trybie art. 44 k.p.a oraz 150 o.p

Gdy nie można dokonać doręczenia w żaden z powyższych sposobów w art. 44 k.p.a. oraz 150 o.p. przewidziano tzw. fikcję doręczenia. Dla skuteczności tej formy doręczenia niezbędne jest jednak spełnienie kilku warunków. Pierwszym z nich jest przechowanie pisma przez okres czternastu dni w placówce pocztowej – w przypadku doręczenia przez pocztę lub w urzędzie właściwej gminy (miasta) –

w przypadku, gdy doręczającym jest pracownik urzędu gminy, upoważniona osoba czy organ (zgodnie z o.p. doręczającym może być również pracownik organu podatkowego). O pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni w wyżej wymienionych miejscach umieszcza się zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub gdy nie jest to możliwe, w drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym wykonuje swoje czynności zawodowe bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. W przypadku, gdy adresat nie podjął przesyłki w terminie siedmiu dni (liczonych od pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w przepisach k.p.a. i o.p.) na doręczającym ciąży obowiązek powtórnego zawiadomienia o możliwości odbioru przesyłki, w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Zauważyć należy, że zawiadomienie o przechowywaniu pisma w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy (miasta) ma inny charakter prawny niż, tak samo nazwana w art. 43 k.p.a. „zawiadomieniem”, informacja o dokonaniu już doręczenia pisma. Zawiadomi o przechowywaniu pisma jest pozostawiane dla adresata tylko po nieudanej próbie dokonania jego doręczenia i ma umożliwić jemu osobiste podjęcie pisma³². W sytuacji, kiedy adresat lub osoba przez niego upoważniona odbierze pismo przed upływem czternastu dni, datą doręczenia jest dzień odbioru pisma. Jeżeli adresat nie zgłosi się po odbiór korespondencji, datą doręczenia jest dzień, w którym upłynął czternastodniowy termin do jego odbioru, liczony zgodnie z treścią art. 57 § 1 k.p.a. Mamy wówczas do czynienia z domniemaniem, że doręczenie zostało dokonane z upływem ostatniego dnia przechowywania pisma w placówce pocztowej. Przyjęta fikcja prawna w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że skutek prawny doręczenia nastąpił, zaś późniejsze czynności strony tego skutku nie niweczą i nie mają wpływu na ustalenie daty doręczenia pisma. Zatem dla oceny skuteczności doręczenia nie ma znaczenia fakt odbioru pisma przez adresata (osobę upoważnioną) z placówki pocztowej po upływie czternastodniowego okresu, o którym mowa w k.p.a. i o.p. Czynność ta nie otwiera stronie nowego terminu do wniesienia środka odwoławczego, skoro przepisy k.p.a. nie przewidują takiej możliwości³³. W związku z powyższym uznaje się, że późniejszy odbiór pisma przez stronę ma dla

³²B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 246.

³³Wyrok NSA z dnia 6 października 2010 r. I OSK 550/10, Legalis.

niej jedynie charakter informacyjny. Przepisy k.p.a. i o.p. wykluczają bowiem możliwość ustalenia dwóch różnych dat doręczenia. Ta reguła ma szczególnie istotne znaczenie dla doręczeń aktów, od których służą środki odwoławcze, a zachowanie terminu do wniesienia środka liczone jest od daty doręczenia³⁴. Tak więc doręczenie pisma w toku postępowania administracyjnego może nastąpić tylko raz. Trzeba też mieć na uwadze, że skutki procesowe ustawa łączy z doręczeniem w formie prawem przewidzianej, a nie z zapoznaniem się z treścią pisma przez stronę, jak i z faktycznym otrzymaniem tego pisma przez stronę³⁵. Warunkiem skuteczności tej formy doręczenia jest spełnienie wszystkich wskazanych przesłanek.

Doręczenie w trybie art. 44 k.p.a. i 150 o.p. rodzi domniemanie prawne, że pismo zostało doręczone adresatowi i jako takie może być obalone, gdy np. adresat udowodni, że mimo zastosowania tej formy pismo nie zostało mu doręczone z przyczyn od niego niezależnych. Niejednokrotnie są to uchybienia powstałe na skutek niewłaściwego działania doręczającego, który np. nie wypełnia dołączonego do przesyłki zwrotnego druku potwierdzenia odbioru lub wypełnia ten druk nieprawidłowo. Jako przykład wskazać można odnotowanie tylko na kopercie zawierającej przesyłkę wyłącznie informacji o awizowaniu, bez podania miejsca pozostawienia zawiadomienia, co nie spełnia wymogu określonego w art. 44 § 2 k.p.a., a to z kolei nie pozwala uznać takiego doręczenia za skuteczne³⁶. Pamiętać także należy, że przepis art. 44 § 2 k.p.a. zawiera nie tylko zamknięty katalog miejsc umieszczenia zawiadomienia, ale także wiążącą ich kolejność. Druk potwierdzenia odbioru prawidłowo wypełniony i podpisany przez doręczyciela (funkcjonariusza) Poczty Polskiej ma przymiot dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. Korzysta on zatem z domniemania prawdziwości, a jej obalenie wymaga przeciwdowodu. Podkreślić w tym miejscu należy, że obowiązkiem organów jest dbałość o to, aby decyzje były doręczane przy wykorzystaniu takich druków zwrotnych potwierdzeń odbioru, które zawierają miejsce na odpowiednie adnotacje doręczyciela pozwalające jednoznacznie ustalić wszystkie okoliczności doręczenia, a zatem nie tylko kiedy przesyłka została doręczona, ale również kto i w jakim trybie zastępczym odebrał przesyłkę, a ponadto powinny również zawierać zobowiązanie tej osoby do oddania

³⁴Wyrok NSA z dnia 5 maja 1997r. I SA/Gd 470/96, Legalis.

³⁵Wyrok NSA z dnia 2 września 2010 r. II FSK 637/09, Legalis.

³⁶Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2010 r. II SA/Gd 450/10, Legalis.

korespondencji adresatowi. Wówczas w razie niewypełnienia odpowiednich miejsc przez doręczyciela organ ma możliwość egzekwowania tego obowiązku od podmiotu dokonującego doręczeń³⁷. Biorąc pod uwagę powyższe, zauważyć należy, że stosowanie tzw. "żółtych zwrotek" (wzór nr 14 regulaminu świadczenia powszechnego usług pocztowych) uznać należy za praktykę nieprawidłową, gdyż nie spełniają one wymogów przepisów k.p.a. i o.p. W swej treści nie przewidują bowiem możliwości zamieszczenia przez doręczającego informacji dotyczących m. in. czy i w jaki sposób powiadomił adresata o przesyłce, czy i w jaki sposób zawiadomiono o niemożliwości doręczenia przesyłki lub z jakich przyczyn zwrócono przesyłkę do nadawcy. Z uwagi więc na fakt, że ze zwrotnego potwierdzenia odbioru nie wynika, jak działał doręczający uznać należy takie doręczenie za niedokonane. Zwrócić w tym miejscu należy uwagę na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym³⁸. W załączniku nr 1 do tego rozporządzenia określono wzór formularza potwierdzenia odbioru zawierający m. in. informacje komu doręczono przesyłkę, czytelne imię i nazwisko odbiorcy, ponadto pozycję do wpisania informacji o niedoręczeniu przesyłki i miejscu jej awizacji oraz określeniu miejsca pozostawienia zawiadomienia, jak również pozycję do oznaczenia przyczyn niedoręczenia przesyłki. Z kolei wzór zwrotnego pokwitowania odbioru pism sądowych w postępowaniu karnym określono w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r.³⁹ w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym.

W orzecznictwie podkreślono również, że warunkiem uznania doręczenia w tym trybie za skuteczne jest prawidłowe zaadresowanie przesyłki⁴⁰. W wyroku NSA z dnia 6 lutego 2008 r., stwierdzono że: „Wynikające z art. 44 k.p.a. domniemanie doręczenia pisma nie dotyczy pisma z błędnym adresem odbiorcy”⁴¹, a w wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2007 roku, uznano że: „Fikcja prawna doręczenia pisma nie podjętego z poczty przez adresata może mieć miejsce tylko wtedy,

³⁷Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 listopada 2008 r. IISA/Op 198/08, Legalis.

³⁸Dz. U. Nr 190, poz. 1277.

³⁹Dz. U. Nr 108, poz. 1022.

⁴⁰tak np. wyrok WSA w Krakowie II SA/Kr 1103/10, Legalis.

⁴¹II OSK 1983/06, Legalis.

kiedy przesyłka była zaadresowana prawidłowo”⁴².

4. Nieobecność adresata a fikcja prawna doręczenia

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2006 r. zaprezentowano stanowisko, w myśl którego warunkiem zastosowania przepisu art. 44 k.p.a. jest to, aby adresat pisma istotnie mieszkał pod wskazanym adresem, a jedynie nie jest możliwe doręczenie mu pisma w sposób przewidziany w art. 42 i 43 k.p.a., bądź też w trakcie trwającego postępowania administracyjnego dokonał on zmiany adresu, nie informując o tym fakcie organu⁴³. W innym orzeczeniu wyrażono pogląd, że nie można uznać za skuteczne doręczenia skarżącemu odpisu decyzji wydanej na skutek wszczęcia postępowania z urzędu w trybie „awizo” określonym w art. 44 k.p.a. na adres zameldowania, skoro miejsce zamieszkania skarżącego było inne, o czym organowi wiadomo z urzędu. Z tych przyczyn powoływany przez organ brak spełnienia przez stronę obowiązku zawiadomienia o zmianie adresu przewidziany w art. 41 k.p.a. wyjątkowo nie może mieć decydującego znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia⁴⁴. Zatem ustalenie rzeczywistego miejsca zamieszkania ma podstawowe znaczenie dla oceny prawidłowości doręczenia. Biorąc pod uwagę, że obowiązek meldunkowy na podstawie którego organ mógłby ustalać miejsce pobytu często jest fikcją, ustalenie miejsca zamieszkania, pod którym strona przebywa i odbiera korespondencję może wiązać się ze sporymi komplikacjami, a niekiedy wręcz okazać się niemożliwe. Jak podkreślono to w wyroku NSA oz w Krakowie „fakt zameldowania pod określonym adresem nie jest dowodem zamieszkiwania, może jedynie stwarzać takie domniemanie⁴⁵”. Podkreślić należy, że obowiązek zawiadomienia o każdej zmianie adresu wynikający bezpośrednio z brzmienia art. 41 k.p.a. czy 146 o.p. obciąża stronę jedynie w toku postępowania. Na organie administracji publicznej spoczywa natomiast powinność nie tylko zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), ale także pouczenia jej o treści art. 41 § 1 k.p.a. i skutkach niedopełnienia przewidzianego w tym przepisie wymogu

⁴²VI SA/Wa 38/07, Legalis.

⁴³IV SA/Wa 2355/05, Legalis.

⁴⁴Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2009 r. VI SA/Wa 140/09, Legalis.

⁴⁵Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 4 września 2001 r. II SA/Kr 585/01, Legalis.

zgodnie z art. 9 k.p.a.⁴⁶. Skutek zaniedbania obowiązku określonego w art. 41 § 1 oparty jest na fikcji prawnej: „doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny”. Oznacza to, że doręczenie pod dotychczasowym adresem jest czynnością prawidłową i skuteczną⁴⁷. Zauważyć należy, że obowiązek z art. 41 § 1 k.p.a. odnosi się do takiej zmiany adresu, która wiąże się z nieobecnością strony przez pewien określony czas. Nie może on dotyczyć krótkotrwałego wyjazdu, bowiem uwzględniając czas potrzebny do przesłania i doręczenia przesyłki uniemożliwiłoby to prawidłowe funkcjonowanie organu, a stronę narażało na ujemne skutki. Zastosowanie domniemania z art. 41 § 2 k.p.a. jest więc możliwe, gdy nastąpiła zmiana adresu przynajmniej przez pewien czas, a także gdy doręczenie pod dotychczasowym adresem było prawidłowe⁴⁸.

Odebranie osobiste zawiadomienia o wszczęciu postępowania rodzi dla strony szereg uprawnień. Od tego momentu strona, mając wiedzę o toczącym się postępowaniu może brać w nim czynny udział – składać wyjaśnienia, wnioskować o przesłuchanie świadków, przeprowadzenie oględzin, aktywnie uczestniczyć w poszczególnych czynnościach postępowania np. zadawać pytania świadkom, biegłym itp. Co jednak stanie się, gdy zwrot korespondencji z adnotacją „nie podjęto w terminie” dotyczy będzie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a więc pierwszej korespondencji skierowanej do strony? Jak wiadomo k.p.a. i o.p. nie różnicuje etapów postępowania, dla których fikcja doręczenia jest skuteczna. Po spełnieniu wymienionych w art. 44 k.p.a. czy 150 o.p. przesłanek doręczenie korespondencji uważane jest za dokonane. Jednakże mimo prawidłowego doręczenia w takiej formie zawiadomienia o wszczęciu postępowania budzić może ono wątpliwości. Przede wszystkim celem zawiadomienia o wszczęciu postępowania jest poinformowanie o jego prowadzeniu wszystkich stron postępowania. Doręczenie w trybie awizo jest jedynie fikcją prawną. Zwrócić należy uwagę, że w czynności zawiadomienia o wszczęciu postępowania chodzi o nawiązanie ze stroną kontaktu, a co się z tym wiąże zapewnienie jej czynnego udziału w postępowaniu. Tak więc doręczenie w trybie art. 44 k.p.a. czy 150 o.p. tej roli nie spełnia. Ponadto w przypadku zwrotu zawiadomienia o wszczęciu postępowania z adnotacją „nie podjęto

⁴⁶Tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1616/05, Legalis.

⁴⁷G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. I, s. 445.

⁴⁸Wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. I OSK 1690/09, Legalis.

w terminie” organ nie ma pewności czy nieobecność ta ma charakter czasowy i osoba rzeczywiście zamieszkuje pod wskazanym adresem, czy też ma do czynienia z osobą nieobecną i należy na podstawie art. 34 k.p.a. czy 138 o.p. zwrócić się do sądu o ustalenie dla niej przedstawiciela. W literaturze poprzez pojęcie „nieobecność” osoby rozumie się jej „nieobecność w kraju” albo też sytuację, w której „osoba będąca stroną w sprawie opuściła miejsce stałego zamieszkania – w rozumieniu przepisu art. 25 k.c. – i nie jest znane jej miejsce pobytu”. Za „nieobecną” w rozumieniu art. 34 k.p.a. należy zatem uznać osobę znaną organowi administracji publicznej, która nie przebywa w miejscu zamieszkania w kraju i której miejsce pobytu w kraju nie jest organowi znane, a wobec której organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne, albo też którą ma obowiązek zawiadomić- stosownie do art. 61 § 4 – o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron⁴⁹. Jak już wspomniano obowiązek z art. 41 k.p.a. czy 146 o.p. informowania o każdej zmianie adresu przez stronę obciąża ją dopiero w toku postępowania. W konsekwencji doręczenie każdej następnej korespondencji w trybie art. 44 k.p.a. i 150 o.p. będzie już skuteczne. Zatem w sytuacji, gdy strona w istocie nie została powiadomiona o wszczęciu postępowania ani pouczona przez organ o skutkach niedopełnienia obowiązku przewidzianego w 41 § 1 k.p.a. należy uznać, że nie miała wiedzy o toczącym się postępowaniu. Wobec tego nie można mówić o skutku prawnym dokonanego w trybie art. 44 k.p.a. doręczenia decyzji.⁵⁰ Zauważyć należy, że zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania administracyjnego i umożliwienie jej wzięcia udziału w postępowaniu wyjaśniającym jest gwarancją realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu. Gwarancją realizacji tego prawa strony jest sankcja wzruszenia decyzji w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Wznowienie postępowania na tej podstawie- gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu - jest obligatoryjne niezależnie od tego, czy to kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego miało wpływ na treść decyzji, czy też takiego wpływu nie miało⁵¹.

⁴⁹R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 248.

⁵⁰Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r. II SA/Wa 1616/05, Legalis.

⁵¹Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 września 2006 r. V SA/Wa 76/06, Legalis.

Podsumowanie

Zauważyć należy, że dla skuteczności wszczęcia postępowania z urzędu zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. czy art. 165 o.p., konieczne jest oficjalne powiadomienie o tym strony postępowania. Nie doręczenie stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania oznacza, że nie zostało ono skutecznie wszczęte. Stanowisko takie zaprezentowano m. in. w wyroku NSA OZ w Krakowie z dnia 2 czerwca 1999 r., zgodnie z którym brak doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu, skutkować będzie uznaniem, że nie zostało ono rozpoczęte, a wszystkie czynności w tym czasie rozpoczęte – podjęte nie będą miały skutków prawnych. Pamiętać należy, że brak prawidłowego wszczęcia postępowania powoduje uniemożliwienie stronie udziału w postępowaniu wyjaśniającym, tym samym narusza zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a. i 123 o.p. Ponadto stanowi także złamanie zasad postępowania administracyjnego mających na celu przeprowadzenie go w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywatela do organów Państwa czy np. nakazujących organom administracji dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, co jest równoznaczne z naruszeniem przepisów postępowania, które mają istotny wpływ na wynik sprawy.

Akty prawne

- [1]. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2012 r. poz. 749.
- [2]. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267.
- [3]. Regulamin poczty listowej sporządzony w Bernie dnia 28 stycznia 2005 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 108, poz. 744.
- [4]. Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r. Dz. U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913.
- [5]. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.
- [6]. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz

niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 40, poz. 230.

- [7]. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych, Dz. U. Nr 227, poz. 1664.
- [8]. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz. U. z 2005 r. Nr. 64, poz. 565 ze zmianami.
- [9]. Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649.

Literatura

- [1]. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- [2]. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja Publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- [3]. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- [4]. Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
- [5]. Łaszczyca G., *Doręczenie zastępcze w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1997.
- [6]. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- [7]. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] System prawa administracyjnego, Ossolineum 1978, t. 3.
- [8]. Suławko-Karetko A., *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008.
- [9]. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- [10]. Wierzbowski M. (red.), Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011.

**LEGAL FICTION OF SERVICE OF DOCUMENTS IN
ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS CARRIED OUT BY PUBLIC
ORGANS**

Summary

The aim of the paper is to analyse legal fiction of service of correspondence in accordance with Code of Administrative Proceedings and Tax Law Act. The essence of serving pursuant to Article 44 of Code of Administrative Proceedings and Article 150 of Tax Law Act is storing the correspondence for 14 days at a post office, in case of service conducted by a postal operator, or storing it for 14 days in the commune or town council's office – in case of service conducted by an employee of the commune or town council or other authorized person or organ (in accordance with Tax Law Act the person conducting the service may also be an employee of Tax Office). The addressee is notified twice about the service by means of a written notification left at his/her letter box or when it is not possible, in the door of his/her place of residence, office or other premises where the addressee performs his/her professional activity or in a noticeable spot at the entrance of his/her property. If the addressee does not report for receipt of the correspondence, the date of service of the correspondence will be the day when the 14 day storing period expires (it is calculated in accordance with Article 57 & 1 of Code of Administrative Proceedings). However, many doubts arise when the correspondence served under this regulation contains a notification about initiation of proceedings and the purpose of sending this correspondence is to establish contact with the Party in order to secure his/her right to active participation in the proceedings. It should be noted here that the way of serving correspondence described above is a mere legal fiction and does not fulfill its intended function. Moreover, in case of return of the correspondence with the note "not collected by deadline", the administrative organ cannot be sure whether the absence of the addressee is only temporary or the Party does not reside under this address any more or the Party is absent, in which case, in accordance with Article 34 of Code of Administrative Proceedings or Article 138 of Tax Law Act, there is a need to apply to court for establishment of a Proxy for the absent Party.

Key words: *legal fiction, administrative proceedings, service*