

Warszawa, dnia 17 stycznia 2020 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.22/2019

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 30 PAŹDZIERNIKA 2019 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT P 1/18¹

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r. wydany został w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, o następującej treści: *czy art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) przewidujący, że termin do wykonania czynności jest zachowany w przypadku oddania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1481), jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz z art. 21 i art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)?*

Do 2 lipca 2019 r. art. 57 § 5 k.p.a. przewidywał zachowanie terminu procesowego, o ile pismo w sprawie zostało nadane przed upływem tego terminu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. Skutkiem tego, nadanie pisma w innym państwie Unii Europejskiej nie powodowało zachowania terminu. W drodze wykładni sądowoadministracyjnej przyjęto, iż to dopiero moment przekazania pisma przez zagranicznego operatora pocztowego, polskiemu operatorowi będzie dniem wysłania pisma w rozumieniu art. 57 § 5 k.p.a.

Sąd pytający poddawał w wątpliwość zgodność art. 57 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 lipca 2019 r. w zakresie gwarancji równego prawa do sądu, równości dostępu do sądu oraz korzystania na równych prawach z prawa zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Co więcej zarzucił sprzeczność tego przepisu

¹ Sentencja została ogłoszona dnia 13 listopada 2019 r. w Dz. U. poz. 2196

z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim narusza on swobodę przemieszczania się obywateli państw członkowskich UE oraz zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Dodatkowo Sąd pytający zwrócił uwagę, iż brak różnicowania ze względu na miejsce nadania przesyłki w obszarze Unii Europejskiej występuje już na gruncie procedur: cywilnej, karnej, sądownoadministracyjnej oraz podatkowej. We wszystkich tych procedurach dochodzi do skutecznego nadania pisma poprzez nadanie go w polskiej placówce pocztowej jak i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Sąd dodatkowo podkreślił, że przepisy kodeksów postępowania cywilnego i karnego oraz ordynacji podatkowej przewidują zachowanie terminu w wypadku nadania pisma w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie UE.

II. Wzorzec kontroli

Jako wzorce kontroli Sąd pytający powołał art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 32 ust. 1 i ust. 2 (zasada równości i zakaz dyskryminacji) w związku z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) i art. 78 (zasada dwuinstancyjności postępowania) Konstytucji oraz art. 21 (prawo swobodnego przemieszczania się) i art. 45 (swoboda przepływu pracowników) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny ograniczył wzorzec kontroli do art. 32 i 78 Konstytucji, oraz art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

III. Treść orzeczenia

W wyroku z dnia 30 października 2019 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: **art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1133), **w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r., w zakresie, w jakim różnicuje skutki nadania pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego na obszarze Unii Europejskiej, uzależniając skuteczność zachowania terminu wykonania czynności od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe**

(Dz. U. z 2018 r. poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051), **jest niezgodny z art. 32 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał na wstępie, że zasadą jest orzekanie przez TK o przepisach obowiązujących, lecz zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, formalnie uchylony przepis należy uznać za obowiązujący, jeżeli nadal jest możliwe jego stosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Jak zauważył TK, na podstawie ustawy nowelizującej k.p.a., do pism pozostawionych w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia albo nadanych przed dniem wejścia w życie nowelizacji, stosuje się przepisy dotychczasowe. Sąd pytający musiał zatem zastosować art. 57 § 5 w brzmieniu sprzed 2 lipca 2019 r., a co za tym idzie orzeczenie Trybunału ma znaczenie dla Sądu pytającego w procesie stosowania prawa.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 57 § 5 w świetle konstytucyjnej zasady równości, Trybunał uznał, iż za cechę relewantną w rozpatrywanej sprawie należy uznać bycie uczestnikiem postępowania nadającym pismo w postępowaniu administracyjnym, przebywającym na terenie Unii Europejskiej. Idąc dalej TK stwierdził, że *wskazany przepis dokonuje zróżnicowania pozycji uczestnika postępowania administracyjnego w zależności od tego, gdzie nadał dane pismo, w Polsce czy za granicą, nawet jeśli jest to obszar Unii Europejskiej, cechujący się swobodą przepływu towarów, usług, kapitału i osób pochodzących z państw członkowskich UE*. Pozycja podmiotu, który nadaje pismo w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, jest traktowany o wiele korzystniej w porównaniu z takim samym podmiotem, który nadaje to samo pismo, ale w placówce pocztowej położonej na terenie innego państwa Unii Europejskiej. Sam fakt toczenia się postępowania w Polsce, w ocenie Trybunału, nie uzasadnia takiego zróżnicowania w sytuacji podobnych podmiotów.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nie jest możliwe jednoczesne przebywanie na terenie, innego niż Polska, państwa członkowskiego UE i skorzystanie z polskiej placówki pocztowej operatora wyznaczonego zgodnie z polskim prawem pocztowym. W związku z tym, nie ma uzasadnionego powodu, aby operatorów pocztowych spełniających wymogi rynku europejskiego, traktować jako nieodpowiedzialne czy niewiarygodne, poprzez wyłączenie możliwości nadawania pism za ich pośrednictwem. Takie nieuprawnione zróżnicowanie podmiotów, które chcą nadać pismo w postępowaniu, Trybunał uznał za naruszające zakaz dyskryminacji (wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji) oraz naruszające

swobodę przemieszczania się (zawartą w art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Odnosząc się do naruszenia art. 78 Konstytucji, Trybunał na wstępie wyjaśnił, że w rozpatrywanej sprawie, przedmiot kontroli dotyczył zachowania terminu w postępowaniu toczącym się przed organami, które nie mają przymiotu sądu, a zatem nie wymierzają sprawiedliwości. Co za tym idzie, wzorcem kontroli nie mógł być w tej sprawie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Mimo, że sam art. 57 § 5 k.p.a. nie mówi o zaskarżaniu orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, to art. 78 Konstytucji znajdzie tutaj zastosowanie, gdyż skuteczność *wnoszenia pism procesowych w postępowaniu administracyjnym nie jest obojętna dla realizacji konstytucyjnego prawa do odwołania*. Jak zauważył Trybunał: *z prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynika bowiem między innymi obowiązek takiego unormowania zasad nadawania pism, które zapewniłoby efektywność tego prawa, także z uwzględnieniem swobody przemieszczania się. Jeżeli ustawodawca skuteczność zachowania terminu złożenia pisma (w tym wniesienia odwołania) uzależnia od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej, to tym samym ogranicza prawo do zaskarżenia temu, kto przebywa za granicą*. Dalej TK stwierdził, iż w rozpatrywanej sprawie nie zaszyły przesłanki uzasadniające ograniczenia miejsca nadania pisma, a co za tym idzie art. 57 § 5 nieproporcjonalnie ograniczył prawa procesowe uczestników postępowania administracyjnego.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Skutkiem niniejszego wyroku jest możliwość otwarcia drogi odwoławczej w odniesieniu do pism procesowych w postępowaniu administracyjnym, nadanych poza polską placówką pocztową, na warunkach wynikających z sentencji wyroku i możliwość uznania skuteczności nadania pisma. W związku z tym Trybunał nie zawarł w uzasadnieniu wskazówek dla prawodawcy.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

