

Grzegorz Krawiec

O potrzebie nowelizacji przepisów o zachowaniu terminu w postępowaniu administracyjnym (art. 57 §5 k.p.a.) i sądowno-administracyjnym (art. 83 § 3 p.p.s.a.)

Roczniki Administracji i Prawa 13, 141-145

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

O POTRZEBIE NOWELIZACJI PRZEPISÓW O ZACHOWANIU TERMINU W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM (ART. 57 § 5 K.P.A.) I SĄDOWO-ADMINISTRACYJNYM (ART. 83 § 3 P.P.S.A.)

I

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 57 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego¹, termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, za poświadczeniem przedłożenia, do organu administracji publicznej;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego;
- 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Reguła wyrażona w art. 57 § 5 k.p.a. reguluje sposób liczenia terminów procesowych dla czynności stron postępowania administracyjnego i nie ma ona zastosowania do terminów załatwiania spraw przez organ administracji publicznej. Ta perspektywa (a więc spojrzenie na tę normę z punktu widzenia strony postępowania administracyjnego, lub innego podmiotu, z wyjątkiem organu prowadzącego sprawę) determinuje sposób wykładni art. 57 § 5 k.p.a. Chodzi więc o uwzględnienie w procesie wykładni prawa reguł wynikających z przysługującego jednostce prawa do dobrej administracji, które w dużej mierze określone jest przepisami prawa europejskiego.

II

W tym kontekście wątpliwości budzi możliwość uznania terminu za zachowany wówczas, gdy pismo przed upływem terminu zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.). Zachowanie terminu nie będzie możliwe, gdy przed jego upływem pismo nadano w zagranicznej placówce pocztowej: „do zachowania terminu do wniesienia odwołania niezbędne jest nadanie odwołania wyłącznie w polskim urzędzie pocztowym lub polskiej placówce konsularnej. Natomiast nadanie odwołania w terminie w jakimkolwiek urzędzie pocztowym za granicą nie ma wpływu na zachowanie terminu do wniesienia odwołania”².

* dr nauk prawnych; Wyższa Szkoła Humanitas; Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267), dalej jako: k.p.a.

² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2010 r. II SA/Kr 731/2010.

Jeżeli zatem dana osoba przebywa za granicą, to może skorzystać jedynie z urzędu konsularnego. Nadanie pisma w zagranicznej placówce pocztowej nie wywołuje zaś skutku przewidzianego w art. 57 § 5 k.p.a. (uznanie terminu za zachowany). We wcześniejszych orzeczeniach sądy administracyjne wyraźnie podkreślały, że nadanie pisma w placówce pocztowej zagranicznego operatora lub w placówce polskiego operatora, ale niemającego statusu operatora publicznego, przed dniem upływu terminu nie prowadzi do zachowania terminu³. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym spotkać można sprecyzowane stanowisko, zgodne z którym w przypadku, gdy pismo zostało nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym, termin do jego wniesienia należy uznać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo to zostało przekazane polskiej placówce pocztowej operatora publicznego⁴. Podobnie w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 maja 2011 r., II SA/Go 95/2011 stwierdzono, że za datę nadania pisma nie można uznać jego nadania w odpowiedniej placówce za granicą (...), lecz datę jego przekazania polskiej placówce pocztowej operatora publicznego⁵.

III

Jak się wydaje, rozszerzająca wykładnia zaproponowana przez sądy administracyjne nie jest jednak wystarczająca. Przepis art. 57 § 5 pkt 3 k.p.a. wymaga nowelizacji, przede wszystkim z uwagi na przynależność Polski do Unii Europejskiej, która otwiera przed Polską i jej obywatelami nowe możliwości, w tym także daje prawo do swobodnego przepływu osób. Ograniczenia przewidziane przez art. 57 § 5 pkt 3 k.p.a. uznać można za stojące w sprzeczności z ogólnymi fundamentami Wspólnoty Europejskiej. Zauważyć zresztą należy, że podobne postulaty pojawiły się w literaturze z zakresu nauki postępowania administracyjnego; podkreśla się w niej, że „w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej i pełnej wolności przemieszczania się w granicach Unii nie istnieje chyba żaden powód, aby istniała w dalszym ciągu konieczność nadawania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego⁵”. W tym miejscu należy też odwołać się do uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2008 r. (sygn. akt II OSK 1101/07), w którym zwrócono uwagę, że „(...) uregulowanie zawarte w art. 57 § 5 K.p.a. wyraźnie nie nadąża za zmianami społecznymi. Faktem powszechnie znanym jest wzrost emigracji po 1 maja 2004 r. Pozostawienie w tej sytuacji osobom mieszkającym za granicą możliwości skutecznego wniesienia pisma jedynie za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nie jest właściwą odpowiedzią ustawodawcy na zaszłe zmiany społeczne”.

Na marginesie zauważyć jednak należy, że zasygnalizowany przez sąd problem zmian społecznych oraz konieczność dokonywania rozszerzającej wykładni omawianego przepisu spotkał się z krytyką literatury. P. Szukdlarek wskazuje, że „NSA w głosowanym orzeczeniu stwierdził, że art. 57 § 5 k.p.a. »nie nadąża za zmianami społecznymi« i w związku z tym jest uzasadniona, »wykładnia rozszerzająca«. Takie stanowisko trzeba zanegować. NSA, tak samo jak wszystkie inne organy władzy publicznej, ma obowiązek działać – w myśl art. 7 Konstytucji RP – na podstawie i w granicach prawa. Dokonywanie przez sąd oceny prawa nie mieści się w zakresie uprawnień NSA i prowadzi do relatywizowania prze-

³ Wyrok NSA z dnia 27 listopada 1997 r., SA/Po 1273/96, niepublikowany, por. również A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005, s. 571.

⁴ Wyrok NSA z dnia 26 września 2008 r., II OSK 1101/07, OSP 2009, nr 6, poz. 64.

⁵ Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 106.

pisów. Powstaje podział na te lepsze i te gorsze (w tym przypadku np. na przepisy, które nie nadążają za zmianami społecznymi). A skoro dzieli się w taki sposób przepisy, to już tylko krok od decydowania, które przepisy się do stosowania nadają, a które nie. W efekcie obywatele tracą zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa⁶. Odnosząc się do tego zarzutu, wypada zanotować, że samo pojęcie „wykładni rozszerzającej” nie jest rozumiane jednolicie⁷. W związku z tym zarzut relatywizowania przepisów można postawić, przy jednoczesnym podaniu, jak rozumie się taką wykładnię rozszerzającą.

IV

Podobny problem związany z zachowaniem terminu zasygnalizować należy także w postępowaniu sądownoadministracyjnym; zgodnie bowiem z art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸ „oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu⁹”. Oznacza to zatem, że oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu¹⁰. Przy czym chodzi tu o „placówkę pocztową operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”, a nie o inny podmiot świadczący na terenie Polski usługi pocztowe: „W wypadku oddania pisma innemu podmiotowi niż Poczta Polska, chociaż posiadającemu uprawnienia do wykonywania usług pocztowych, datą jego wniesienia jest dzień, w którym pismo wpłynęło do Sądu. W art. 83 § 3 ppsa, regulującym kwestię zachowania terminu do dokonania czynności procesowej, mowa jest bowiem o oddaniu pisma w polskim urzędzie pocztowym. Zwrot ten należy odnieść wyłącznie do placówek Poczty Polskiej¹¹”.

W judykaturze panuje pogląd, zgodnie z którym „w sytuacji, gdy strona składa pismo w zagranicznym urzędzie pocztowym, niezależnie od tego czy urząd ten znajduje się na terenie Unii Europejskiej, czy też poza jej granicami, o zachowaniu terminu nie decyduje data nadania za granicą, lecz data przekazania pisma polskiemu urzędowi pocztowemu lub polskiemu urzędowi konsularnemu¹²”. W wypadku zaś nadania pisma za granicą o zachowaniu terminu dokonania czynności decyduje nie data nadania pisma za granicą, lecz data jego przekazania polskiemu urzędowi pocztowemu lub polskiemu urzędowi konsularnemu (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2010 r., III SA/Wa 2209/2009).

V

Powyższy problem zauważony został na gruncie postępowania cywilnego. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2 sierpnia 2013 r., poz. 880) dokonano m.in. nowelizacji art. 165 § 2 k.p.c., który po wejściu w życie tej ustawy

⁶ P. Szkudlarek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 września 2008 r., II OSK 1101/07*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 76.

⁷ O różnym znaczeniu pojęcia „wykładni rozszerzającej” oraz o różnym dychotomii wykładni zawężająca – wykładni rozszerzająca por. m.in. T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 105-106. Por. także: K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

⁹ W brzmieniu od dnia 01.01.2013 r., nadanego przez art. 153 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529).

¹⁰ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2011 r. I OZ 87/2011, LexPolonica nr 2464618.

¹¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2011 r. II FZ 28/2011, LexPolonica nr 2480580.

¹² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2010 r., I OSK 1567/2010.

(w dniu 17 sierpnia 2013 r.) brzmi: „Oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, 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. Niezgodność ta została dostrzeżona przez Komisję Europejską, która zainicjowała już przeciwko Polsce postępowanie o naruszenie z art. 258 Traktatu, wydając w październiku 2012 r. tzw. uzasadnioną opinię i wzywając do usunięcia naruszenia. Kolejnym krokiem Komisji w tej sprawie może być wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a całe postępowanie ostatecznie może prowadzić nawet do poważnych konsekwencji finansowych dla Polski. Należy dodać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem z dnia 19 grudnia 2012 r. wydanym w sprawie prejudycjalnej Alder et Alder (C-325/11) stwierdził sprzeczność art. 1135⁵ k.p.c. z rozporządzeniem nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącym doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych (doręczanie dokumentów) oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 (Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2007, str. 79). Z tego względu zachodzi pilna potrzeba wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących stron mających miejsce zamieszkania, zwykłego pobytu lub siedzibę w państwie członkowskim UE innym niż Polska.

VI

Jak się wydaje, względy wynikające z konieczności respektowania prawa Unii Europejskiej, w tym wprowadzenie w pełnym zakresie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, decydować muszą także o zmianie stosownych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednocześnie zauważyć należy, że potrzeba nowelizacji dotyczy rozszerzenia możliwości składania pism jedynie w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W razie gdy strona składa pismo w zagranicznym urzędzie pocztowym poza Unią Europejską, o zachowaniu terminu nie powinna nadal decydować data nadania za granicą, lecz data przekazania pisma polskiemu urzędowi pocztowemu lub polskiemu urzędowi konsularnemu¹³.

VII

W swoim wystąpieniu generalnym do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁴ zwrócił uwagę na opisywany problem. Wypada jednak poczynić jeszcze jedną uwagę o charakterze ogólnym. Prawo stanowi mianowicie jeden system, w którym każdy z elementów ma swoje miejsce. Przy dokonywaniu nowelizacji jednej gałęzi prawa (np. w zakresie postępowania cywilnego) warto zwrócić uwagę na to, czy nowelizacji nie wymagają

¹³ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2010 r. I OSK 1567/2010, LexPolonica nr 2416631: „W sytuacji, gdy strona składa pismo w zagranicznym urzędzie pocztowym, niezależnie od tego czy urząd ten znajduje się na terenie Unii Europejskiej, czy też poza jej granicami, o zachowaniu terminu nie decyduje data nadania za granicą, lecz data przekazania pisma polskiemu urzędowi pocztowemu lub polskiemu urzędowi konsularnemu.

¹⁴ Wystąpienie z dnia 06.09.2013 r., nr RPO-638794-XVIII/10/GK.

(oczywiście tylko w odpowiednim zakresie) podobne przepisy prawne obowiązujące w innych gałęziach prawa. Bo chociaż postępowanie cywilne różni się od postępowania sądowno-administracyjnego (choćby związki między nimi są i były widoczne) i postępowania administracyjnego, to jednak dojrzały twórca prawa powinien myśleć kompleksowo i „ogarniać” cały system prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- Matan A. [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, Pleszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.
- Szkudlarek P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 września 2008 r., II OSK 1101/07*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.

Streszczenie: W artykule niniejszym wykazano potrzebę nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie zachowania terminu, gdy pismo nadano w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego. Wymagana zmiana odnosiłaby się do rozszerzenia możliwości zachowania terminu także w sytuacji, gdy pismo nadano w placówce pocztowej działającej w jednym z państw Unii Europejskiej. Jak się wydaje, względy wynikające z konieczności respektowania prawa Unii Europejskiej, w tym wprowadzenie w pełnym zakresie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, decydować muszą także o zmianie stosownych przepisów.

Słowa kluczowe: terminy, postępowanie administracyjne, sądy administracyjne, zakaz dyskryminacji, prawo europejskie

THE NEED FOR THE AMENDMENT OF THE PROVISIONS RELATING TO THE TERMS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT AND IN ADMINISTRATIVE COURT'S PROCEDURE ACT

Summary: The letter given to the Polish public post office makes, that the deadline will not be compromised. This is necessary, to change the provisions of Polish Administrative Procedure Act and in Administrative Court's Procedure Act: in the future also the letter given in the European public posts will should make, that the deadline will not be compromised. The initiation of a full range of non-discrimination on grounds of nationality, must also decide to amend the relevant provisions of Polish Administrative Procedure Act and in Administrative Court's Procedure Act.

Keywords: terms, administrative procedure, administrative courts, non-discrimination European law