



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 listopada 2019 r.

Pozycja 61

WYROK

z dnia 30 października 2019 r.

Sygn. akt P 1/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Leon Kieres
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Wojciech Sych
Michał Warciński
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 października 2019 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

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),

o r z e k a:

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

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

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).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: WSA, sąd pytający) postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.) przewidujący, że termin czynności jest zachowany w wypadku 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, ze zm.; dalej: prawo pocztowe), 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; dalej: TfUE).

WSA zadał pytanie prawne w związku z toczącą się przed nim sprawą o uchylenie postanowienia o uchybieniu terminu wniesienia odwołania.

Strona wniosła odwołanie od decyzji odmawiającej umorzenia kwoty stanowiącej należenie pobrane świadczenie. Skarżący nadał odwołanie w placówce operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe na terenie Wielkiej Brytanii. Przesyłka została doręczona za pośrednictwem usługi kurierskiej GLS. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach na podstawie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. stwierdziło uchybienie terminu wniesienia odwołania. Skarżący złożył odwołanie do WSA w Gliwicach, wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przyjęcie odwołania do rozpoznania, ewentualnie o przywrócenie terminu wniesienia środka odwoławczego.

Na tle przedstawionego stanu faktycznego WSA podał w wątpliwość konstytucyjność przepisu dotyczącego skutecznego nadania pisma jedynie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego.

Sąd pytający powołał się na dyrektywę 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. UE L 15 z 21.01.1998, s. 14; dalej: dyrektywa nr 97/67/WE), która została implementowana w Polsce ustawą – Prawo pocztowe.

Następnie sąd pytający omówił treść art. 21 i art. 45 TfUE w kontekście swobodnego przemieszczania się obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i zniesienia wszelkiej

dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, oraz treść art. 45 ust. 1 i art. 32 Konstytucji, jako gwarancji równego prawa do sądu, równości dostępu do sądu i korzystania na równych prawach z prawa zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Sąd pytający podkreślił, że różnicowanie skutków złożenia pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego w obszarze Unii Europejskiej powoduje skrócenie wyznaczonego ustawą terminu złożenia pisma procesowego. Pogarsza to sytuację osób zamieszkujących lub przebywających poza Polską i narusza prawo do swobodnego przemieszczania się.

Następnie pytający sąd odniósł się do skutków złożenia pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej w odniesieniu do procedury cywilnej, karnej, sądownoadministracyjnej oraz ordynacji podatkowej. W każdej z wymienionych procedur zostały znowelizowane przepisy normujące wyłączność skutecznego nadawania pism za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej. Sąd pytający wskazał, że w wypadku procedury sądownoadministracyjnej do skutecznego nadania pisma dochodzi przez oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej jak również w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej czy państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Sąd podkreślił, że również znowelizowane przepisy kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego oraz ordynacji podatkowej przewidują zachowanie terminu w wypadku nadania pisma w placówce podmiotu zajmującego się doręczeniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej.

Konkludując, pytający sąd stwierdził, że unormowanie w zakresie skutków złożenia pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej w wypadku procedury administracyjnej nie znajduje uzasadnienia prawnego, a ponadto jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 sierpnia 2018 r. wniósł o umorzenie postępowania. Wyjaśnił, że sąd pytający nie uzasadnił zarzutów niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami. Nie powołał bowiem argumentów oraz nie przedstawił dowodów na poparcie podnoszonych zarzutów.

Zdaniem Prokuratora, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia stwierdzenie, że odmiennosc unormowania w zakresie skutków złożenia pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej w wypadku procedury administracyjnej nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego i w konsekwencji zaprzecza zasadom demokratycznego państwa prawnego.

W odniesieniu do art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji jako wzorców konstytucyjności, w pytaniu prawnym w zasadzie ograniczono się do wskazania treści tych przepisów oraz stwierdzenia, że zaskarżona regulacja prawna narusza zasadę równości dostępu do sądu jak i równego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a przecież w odniesieniu go do wzorca z art. 32 Konstytucji należy w szczególności wykazać, jaka jest grupa podmiotów podobnych; wyjaśnić, na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, oraz przedstawić argumenty na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione.

Prokurator Generalny przyznał, że w uzasadnieniu pytania prawnego określono co prawda grupę adresatów, których sytuacja prawna miałaby zostać zróżnicowana przez za-

skarżone przepisy, nie wskazano jednak relewantnej cechy, którą w takim samym stopniu charakteryzowałyby się owe odmiennie traktowane grupy podmiotów, a która przemawiałaby za obowiązkiem jednakowego ich traktowania.

W pytaniu prawnym nie wskazano również dowodów uzasadniających pogląd, że kwestionowana regulacja uniemożliwia stronie postępowania administracyjnego realizację przysługującego jej prawa do zaskarżenia orzeczenia organu administracji pierwszej instancji, przez co uprawnienie to ma charakter pozorny.

Sąd pytający nie wykazał także, w jaki sposób art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., który dotyczy zachowania terminu dokonania czynności w postępowaniu administracyjnym, miałby naruszać prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia art. 21 i art. 45 TfUE nie można uznać za wystarczające wskazania w pytaniu prawnym, że przepisy te gwarantują obywatelom państw członkowskich UE, odpowiednio, swobodę przemieszczania się i przepływu pracowników wewnątrz Unii, oraz stwierdzenia, że celem dyrektywy nr 97/67/WE wraz z jej zmianami, implementowanych do polskiego systemu prawnego przepisami prawa pocztowego, było ujednolicenie europejskich usług pocztowych oraz zagwarantowanie swobodnego świadczenia usług w sektorze pocztowym w całej Wspólnocie, z uwzględnieniem obowiązków i praw operatorów świadczących usługi powszechne. Nie przytoczono także argumentacji dotyczącej ewentualnej niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 21 ust. 2 i 3 i art. 45 ust. 3 i 4 TfUE.

Prokurator Generalny stwierdził, że w uzasadnieniu pytania prawnego wskazano zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w innych procedurach. Sąd pytający nie powiązał ich wprost ze sformułowanymi zarzutami dotyczącymi art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Jedynym dostępnym Trybunałowi Konstytucyjnemu instrumentem reakcji na wątpliwości co do spójności systemu prawa jest wydanie postanowienia sygnalizującego Sejmowi konieczność podjęcia działań prawodawczych.

3. W piśmie z 22 listopada 2018 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania. Wyjaśnił, że w ocenie Sejmu, pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd pytający nie wykazał, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanej regulacji z przywołanymi w pytaniu wzorcami kontroli. Zdaniem Marszałka Sejmu, do udowodnienia niekonstytucyjności nie jest wystarczające stwierdzenie, że przepis narusza art. 2 Konstytucji ze względu na odmienną unormowania co do skutków złożenia pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim UE w wypadku procedury administracyjnej.

Marszałek Sejmu uznał, że w pytaniu prawnym sąd nie powołał argumentów uzasadniających wystarczająco zarzut niezgodności art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. ze wskazanymi wzorcami. Poprzestał na wskazaniu wzorców kontroli i arbitralnym stwierdzeniu o niekonstytucyjności. Sąd pytający nie wyjaśnił też, czy istnieje wspólna cecha relewantna w porównywalnych sytuacjach, co stanowiłoby podstawę analizy, czy sytuacje podobne zostały potraktowane w sposób odmienny.

W ocenie Marszałka, sąd nie wskazał też, w jakim zakresie skarżony przepis jest niezgodny z prawem do sądu. Argumentacja w tym zakresie sprowadza się do zasygnalizowania zmian w ustawodawstwie dotyczącym innych procedur. To nie jest jednak sposób uzasadnienia niekonstytucyjności art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

Marszałek odniósł się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, w którym stwierdzono, że dyrektywa nr 97/67/WE nie narusza prawa państwa członkowskiego do organizowania zgodnie z jego ustawodawstwem krajowym świadczenia usługi przesyłki poleconej stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych. Pozwala na to ochrona interesu państwa

członkowskiego powodowanego bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Sąd Najwyższy uznał też, że brak tożsamyh regulacji w poszczególnych procedurach krajowych nie oznacza, że którakolwiek z nich jest wadliwa, czyli niekonstytucyjna lub niezgodna z prawem unijnym.

Marszałek Sejmu podniósł, że w wypadku pojawienia się wątpliwości na tle prawa unijnego, sąd krajowy powinien zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii.

Marszałek nie wykluczył, że ewentualne rozstrzygnięcie TK w sprawie niekonstytucyjności art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. dotyczyłoby pominięcia prawodawczego. W konsekwencji rodziłoby to obowiązek podjęcia stosownych działań przez ustawodawcę.

II

Na rozprawę 30 października 2019 r. stawili się przedstawiciel sądu pytającego oraz umocowany przedstawiciel Prokuratora Generalnego. W rozprawie nie uczestniczył przedstawiciel Sejmu RP. Obecni na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wpływ zmiany treści kwestionowanego przepisu na dopuszczalność orzekania w sprawie.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją i przepisami prawa unijnego art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257; obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.), w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r.

Przepis ten brzmiał: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało (...) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”.

Na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. poz. 1133; dalej: ustawa zmieniająca k.p.a.) art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. otrzymał brzmienie: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało (...) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”.

Ustawa zmieniająca k.p.a. weszła w życie 3 lipca 2019 r.

1.2. Zasadą jest, że Trybunał Konstytucyjny orzeka o przepisach obowiązujących. Warunki orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą, określa art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), który odnosi się jedynie do spraw zainicjowanych skargami konstytucyjnymi. Zmiana treści lub brzmienia przepisu powoduje, że traci moc dawne jego brzmienie. Przepisy ustawy zmieniającej mogą jednak nakazywać stosowanie dawnych

przepisów do określonych stanów faktycznych. W takim wypadku fakt obowiązywania normy w dawnym brzmieniu wynika z przepisów przejściowych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej można mówić bowiem dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis lub przepis, którego brzmienie zmieniło się w wyniku działalności prawodawcy, należy uważać za obowiązujące, jeżeli nadal możliwe jest ich zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 i 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 oraz przywołane w nim orzecznictwo i literaturę).

W art. 2 ustawy zmieniającej k.p.a. ustawodawca zdecydował, że do pism pozostawionych w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia albo nadanych przed dniem wejścia w życie tej nowelizacji, stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. Przepis ten ma zatem znaczenie dla sądu pytającego w procesie stosowania prawa. Postępowanie toczące się przed tym sądem rozpoczęło się bowiem przed dniem wejścia w życie tej ustawy zmieniającej k.p.a. Sąd pytający na mocy art. 2 ustawy zmieniającej k.p.a. będzie musiał zastosować w toczącej się sprawie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym. To powoduje, że Trybunał Konstytucyjny, o ile zostały spełnione przesłanki pytania prawnego, może orzekać o zakwestionowanej normie w brzmieniu sprzed nowelizacji.

2. Dopuszczalność pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli zostaną spełnione następujące przesłanki:

1) pytanie prawne może zadać jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy; w rozpatrywanej sprawie to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zwrócił się z pytaniem do Trybunału, zatem przesłanka podmiotowa została spełniona;

2) przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. W niniejszej sprawie pytanie dotyczy art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej k.p.a. Stosowanie tej normy jest możliwe na podstawie przepisów przejściowych. To znaczy, że przesłanka przedmiotowa również została zrealizowana; nie ma przy tym znaczenia, że wzorcami kontroli są zarówno przepisy Konstytucji jak i prawa unijnego. Należy bowiem podkreślić, że art. 21 i art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TfUE) są przepisami umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie. Trybunał zaś, na podstawie art. 188 pkt 2 Konstytucji, może orzekać o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Nie ma zatem w tym zakresie konieczności występowania do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prejudycjalnym. W niniejszej sprawie sąd pytający nie chce bowiem ani uzyskać wykładni traktatów, ani orzeczenia o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (zob. art. 267 zdanie pierwsze TfUE). Problem konstytucyjny wskazany przez sąd dotyczy oceny zgodności przepisów krajowych z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową, a kontekst prawa unijnego, występujący w niniejszej sprawie, nie może być uzasadnieniem odmowy kognicji TK w rozpoznaniu pytania prawnego;

3) musi istnieć związek między odpowiedzią Trybunału na dane pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie. Taki związek zachodzi wówczas, gdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wpływa na treść rozstrzygnięcia sądu zadającego pytanie w danej sprawie. W ocenie TK, w niniejszej sprawie odpowiedź na zadane pytanie co do konstytucyj-

ności skarżonego przepisu wpłynie na kwestię dalszego biegu postępowania przed sądem pytającym. W zależności od kierunku rozstrzygnięcia Trybunału, zgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją będzie oznaczać, że pismo nadane w innej placówce niż polska placówka pocztowa operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, ze zm.; dalej: prawo pocztowe) nie będzie skuteczne, natomiast w razie orzeczenia o niekonstytucyjności będzie można otworzyć drogę odwoławczą w odniesieniu do pism procesowych w postępowaniu administracyjnym, nadanych poza polską placówką pocztową, na warunkach wynikających z sentencji wyroku Trybunału i uznać skuteczność nadania pisma.

3. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym był art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. stanowiący, że skutecznym sposobem zachowania terminu do wykonania czynności w tym postępowaniu jest nadanie pisma jedynie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego. Przepis ten brzmiał: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało (...) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”.

Zgodnie z art. 3 pkt 13 prawa pocztowego, operator wyznaczony to operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych. Przez pojęcie operatora pocztowego należy rozumieć przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (zob. art. 3 pkt 12 prawa pocztowego). Z kolei słowo „nadanie” oznacza polecenie doręczenia przesyłki pocztowej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym i przekazania druku bezadresowego zgodnie z umową o świadczenie usługi pocztowej (zob. art. 3 pkt 8 prawa pocztowego).

Zgodnie z art. 3 pkt 10 prawa pocztowego, nadawcą jest podmiot, który zawarł z operatorem pocztowym umowę o świadczenie usługi pocztowej. Jednym ze sposobów zawarcia umowy o świadczenie usługi pocztowej jest przyjęcie przez operatora pocztowego przesyłki pocztowej do przemieszczenia i doręczenia (art. 15 ust. 1 pkt 1 prawa pocztowego).

Termin złożenia pisma jest zachowany, jeśli zostało ono nadane za pośrednictwem operatora wyznaczonego do godziny 24.00 ostatniego dnia terminu (zob. Stankiewicz, komentarz do art. 57, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis).

Wyznaczenie operatora zobowiązanego do świadczenia usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym następuje w drodze decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie prawa pocztowego.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 prawa pocztowego, będącym przepisem przejściowym, obowiązki operatora wyznaczonego, w okresie 3 lat od wejścia tej ustawy w życie, pełniła Poczta Polska S.A. Następnie, po upływie tego okresu, na podstawie art. 71 ust. 1 prawa pocztowego, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej decyzją z 30 czerwca 2015 r., wybrał Poczta Polską S.A. na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na terenie kraju w latach 2016-2025.

Z brzmienia art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. wynikało, że warunkiem zachowania ustawowego terminu złożenia pisma procesowego było nadanie tego pisma przed upływem owego terminu, w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego, zgodnie z prawem pocztowym.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w odniesieniu do art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w orzecznictwie sądownoadministracyjnym pojawiały się rozbieżności dotyczące tego, czy termin wniesienia pisma do organu administracji jest zachowany, gdy pismo przed upływem terminu jego złożenia zostanie nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym, a następnie przekazane polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego.

Pierwszy z poglądów polegał na tym, że pismo zostało nadane w sposób skuteczny tylko wtedy, gdy zostało złożone w polskiej placówce operatora wyznaczonego. To znaczy, że pisma takiego nie można było składać skutecznie w innej placówce i u innego operatora (tak np. w wyrokach WSA: w Poznaniu z 17 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 992/17, Lex nr 2453529; SA w Gdańsku z 13 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Gd 1592/17, Lex nr 2469854; w Poznaniu z 16 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 83/18, Lex nr 2511313; w Krakowie z 25 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 388/18, Lex nr 2506350).

Zgodnie z drugim stanowiskiem, jeśli pismo zostało nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym, termin jego wniesienia należy uznać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało przekazane polskiej placówce pocztowej wyznaczonego operatora. W takim wypadku datą nadania pisma, w rozumieniu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., jest wymiana przesyłek między administracją pocztową innego państwa, w którym przesyłka została przyjęta do przemieszczenia i doręczenia, a operatorem wyznaczonym na podstawie prawa pocztowego. To znaczy, że data nadania pisma procesowego w zagranicznym urzędzie pocztowym nie ma znaczenia dla oceny, czy zachowany został termin złożenia tego pisma (zob. np. postanowienia NSA z: 11 października 2012 r., sygn. akt II OZ 883/12, Lex nr 1270326; 16 października 2013 r., sygn. akt II GSK 188/13, Lex nr 1398039; 18 grudnia 2015 r., sygn. akt I OZ 1674/15, Lex nr 1988325; 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GZ 362/16, Lex nr 2021851). O zachowaniu terminu decyduje nie data nadania pisma za granicą, lecz data przekazania pisma polskiej placówce pocztowej (zob. wyroki NSA z: 26 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1101/07, ONSAiWSA nr 3/2009, poz. 54; 20 maja 2010 r., sygn. akt I FSK 805/09, Lex nr 705951; 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt II FSK 2084/10, Lex nr 1244141; 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II FSK 932/11, Lex nr 1367122; postanowienia NSA z: 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GZ 362/16, Lex nr 2021851; 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt I FZ 159/17, Lex nr 2345074).

W odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że uchwałą siedmiu sędziów NSA z 19 października 2015 r., sygn. akt I OPS 1/15 (ONSAiWSA nr 2/2016, poz. 15) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 178 ust. 1 prawa pocztowego nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczone sądowi po jego upływie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto zatem, że oddanie pisma procesowego, przed upływem przewidzianego prawem terminu jego wniesienia, w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 178 ust. 1 prawa pocztowego nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy również wtedy pismo dostarczone organowi administracji, do którego było kierowane, po upływie tegoż terminu (zob. wyrok WSA w Łodzi z 4 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 624/15, Lex nr 1945242; wyrok WSA we Wrocławiu z 11 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 854/16, Lex nr 2339547; wyrok NSA z 21 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2388/16, Lex nr 2404493).

Wyżej wskazane stanowisko rozszerzono na postępowanie administracyjne. W wyroku z 21 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2388/16, NSA uznał, że ze względu na identyczne uregulowania art. 83 § 3 p.p.s.a. i art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., stanowisko wyrażone w uchwale NSA z 19 października 2015 r. (sygn. akt I OPS 1/15) można odnosić również do oceny zachowania terminu wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu egzekucyjnym.

4. Rozwiązania związane z nadawaniem pism procesowych w różnych procedurach.

W celu przedstawienia kontekstu systemowego związanego z nadawaniem pism procesowych, Trybunał przedstawił rozwiązania prawne występujące w innych procedurach.

4.1. W postępowaniu cywilnym, art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.) określił, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Przepis ten został ukształtowany ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 880). Wskazana nowelizacja miała na celu usunięcie sprzeczności między treścią art. 165 § 2 k.p.c. i art. 1135⁵ § 1 k.p.c. a art. 18 TfUE, ustanawiającym zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1272/VII kadencja).

4.2. W procedurze karnej również uwzględniono sposób nadawania pisma poza granicami kraju. Art. 124 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.) stanowi, że termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, w polskim urzędzie konsularnym lub złożone przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu, a przez członka załogi polskiego statku morskiego – kapitanowi statku. Nowelizacja niniejszego przepisu zgodnie z wymogami prawa unijnego nastąpiła w 2013 r. ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247). Wcześniejsze brzmienie, podobnie jak obecne brzmienie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. dopuszczało skuteczne nadawanie pism wyłącznie za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej operatora publicznego wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego.

4.3. Potrzeba zmian w zakresie nadawania pism procesowych została dostrzeżona także w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa). Art. 12 § 6 pkt 2 ordynacji podatkowej stanowi, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora wyznaczonego po nadaniu w państwie spoza Unii Europejskiej albo złożone w polskim urzędzie konsularnym. Zrównanie skutków złożenia pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce i placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej zostało wprowadzone ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649).

4.4. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 83 § 3 p.p.s.a. stanowi, że strona ma możliwość oddania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)

– stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo w polskim urzędzie konsularnym. Przepis ten został wprowadzony do systemu prawnego ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311, ze zm.).

4.5. Do momentu uchwalenia ustawy zmieniającej k.p.a. z 2019 r. podobna redakcja przepisów dotyczących nadania pisma nie znalazła się w k.p.a., w tym w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.

5. Ocena konstytucyjności.

5.1. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że problemem konstytucyjnym wynikającym z pytania prawnego było to, czy art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. we wskazanym w *petitum* zakresie nie narusza równości w prawie do sądu i prawie do skutecznego środka odwoławczego, a także czy nie jest to rozwiązanie dyskryminujące uczestników postępowania administracyjnego przebywających na terenie Unii Europejskiej tylko w zależności od tego, w jakim państwie członkowskim nadadzą przesyłkę w postępowaniu administracyjnym.

Z tego względu konieczne było rozważenie, czy dane rozwiązanie prawne spełnia wymogi równości, wyznaczone Konstytucją i orzecznictwem TK, a także czy realizuje prawo do skutecznego środka odwoławczego.

5.2. Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego ustalonym orzecznictwem: „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, którego tezy, mimo zmiany przepisów konstytucyjnych, są powtarzane do dziś w orzecznictwie Trybunału dotyczącym zasady równości). W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się dwa wymiary równości. Są to równość w prawie i równość wobec prawa. „Równość w prawie odnosi się do procesu stanowienia norm prawa i nakłada na prawodawcę obowiązek nadawania prawa takich treści, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów (sytuacji) podobnych” (L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 110). Podstawowym zadaniem podczas przeprowadzenia testu równości i tym samym oceny, czy zasada równości została zrealizowana, jest ustalenie „cechy istotnej” (relewantnej), która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne.

5.2.1. Trybunał Konstytucyjny uznał, że cechą relewantną w rozpatrywanej sprawie jest bycie uczestnikiem postępowania nadającym pismo w postępowaniu administracyjnym przebywającym na terenie Unii Europejskiej. Wskazany przepis dokonuje różnicowania 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 – wu towarów, usług, kapitału i osób pochodzących z państw członkowskich UE.

Z powyższego wynika między innymi, że obywatele Unii Europejskiej mają prawo do przemieszczania się, osiedlania się, podejmowania działalności gospodarczej i pracy w dowolnym kraju Unii bez konieczności posiadania wiz i zezwoleń. Nie jest wykluczone, że przebywając w innym państwie członkowskim UE, będą uczestnikami postępowania administracyjnego w Polsce, co wiąże się z koniecznością zapewnienia im określonych gwarancji procesowych.

5.2.2. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w kwestionowanym brzmieniu normował sytuację, w której podmiot nadający pismo w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego jest traktowany korzystniej w porównaniu z takim samym podmiotem, który nadał takie samo pismo, ale w placówce położonej na terenie innego państwa członkowskiego UE. Ten sam podmiot może zatem albo skutecznie korzystać ze swojego prawa do złożenia pisma w postępowaniu administracyjnym, albo nie. Zależy to jedynie od tego, gdzie nadał przesyłkę w ramach obszaru Unii Europejskiej.

5.2.3. Trybunał zbadał, czy wprowadzone rozwiązanie spełnia test równości i czy kryterium „nadania pisma w polskiej placówce pocztowej” nie ma charakteru dyskryminującego.

Trybunał zweryfikował zatem, czy: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Odnosząc się do pierwszego kryterium, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że postępowanie administracyjne jest ciągiem czynności procesowych, dokonywanych przez organ administracji publicznej i inne podmioty tego postępowania, zmierzających do załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Mimo że postępowanie to toczy się przed organami polskimi, niewykluczone jest, że uczestnikiem takiego postępowania będą osoby, obywatele UE, a także Polacy, którzy stale albo czasowo nie będą przebywać na terytorium Polski. To, że postępowanie toczy się w Polsce, nie jest wystarczające do uznania, że można uzależnić skuteczność zachowania terminu czynności od nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu prawa pocztowego. Perspektywą oceny tego kryterium musi być prawo UE.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 TfUE, „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania”. Swoboda ta jest ściśle związana z wynikającym z art. 18 zdania pierwszego TfUE zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową („W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”). Należy przy tym podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej często przywołuje pojęcie dyskryminacji w kontekście obywatelstwa europejskiego.

W ocenie TK, jeśli traktat unijny gwarantuje jednostce swobodę przemieszczania się i przebywania na dowolnie wybranym terytorium państwa członkowskiego UE, a także chroni przed dyskryminacją ze względu na przynależność państwową, to wymóg skutecznego nadawania pisma za pośrednictwem wyłącznie polskiej placówki pocztowej narusza wymienione swobody. To znaczy, że wynikające z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. kryterium różnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji.

Nie jest możliwe jednoczesne przebywanie na terytorium państwa członkowskiego UE innego niż Polska i skorzystanie z polskiej placówki pocztowej operatora wyznaczonego zgodnie z prawem pocztowym. Operatorem wyznaczonym w rozumieniu przepisów prawa pocztowego jest Poczta Polska, za pośrednictwem której można nadać pismo jedynie na terytorium Polski. Zawężenie skutecznego nadawania pisma do przymiotu „polskiej” placówki zawiera w sobie znamiona dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Nie ma żadnego racjonalnego powodu, by operatorów spełniających takie same wymogi na rynku europejskim w zestawieniu z placówkami krajowymi traktować jako placówki nieodpowiedzialne i niewiarygodne, a tym samym wyłączać możliwość nadawania pism za

granicą, nawet za pośrednictwem placówek świadczących powszechne usługi pocztowe, a przez to nieproporcjonalnie różnicować uprawnienia stron postępowania administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że stanowisko przyjęte na gruncie ocenianego brzmienia art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w orzecznictwie, zgodnie z którym: „[j]eśli pismo zostało nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym, termin jego wniesienia należy uznać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo to zostało przekazane polskiej placówce pocztowej operatora publicznego” (wyrok NSA z 26 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1101/07), pogłębiało wątpliwości co do konstytucyjności art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Zarówno brzmienie tego przepisu, jak i jego wykładnia dokonywana w procesie stosowania prawa sprawiały, że strona nie miała rzeczywistego wpływu na czynność przekazania pisma pomiędzy placówkami pocztowymi. A więc, uprawnienia stron zależały od aktualnych działań operatora pocztowego. Dodatkowo formalności związane z potwierdzeniem daty przekazania pisma, na które uczestnik postępowania administracyjnego nie miał wpływu, uniemożliwiały mu samodzielne obliczenie terminu wniesienia pisma, a przez to zapobiegnięcie uchybieniom. Budziło to wątpliwość co do pewności i przewidywalności ocenianej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że skarżony przepis różnicował dowód nadania pisma. Zgodnie z art. 17 prawa pocztowego jedynie potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego.

Problem skutecznego nadawania pism poza granicami RP w postępowaniu administracyjnym przedstawiciele doktryny wiążą również z treścią art. 57 § 5 pkt 3 k.p.a., który stanowi: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało (...) złożone w polskim urzędzie konsularnym”. Dla organu, przy obliczaniu terminu, liczy się termin dostarczenia pisma konsulowi, nie ma zaś znaczenia to, kiedy konsul przekaże dokument organowi. Jednak dostęp do konsulatów jest ograniczony, ze względu na ich umiejscowienie, głównie w stolicach państw. Strona postępowania administracyjnego co prawda może przekazać odwołanie dowolnemu konsulowi (w dowolnym państwie i w dowolnym mieście) poprzez kontakt osobisty, jak i przy pomocy osób trzecich (np. miejscowych operatorów pocztowych), jednak w takim przypadku liczy się data złożenia w urzędzie konsularnym, a więc data doręczenia przesyłki, a nie nadania, co w praktyce może skutkować błędnym różnieniem wymienionych sytuacji (zob. P. Szkudlarek, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2008 r., II OSK 1101/07 „Samorząd Terytorialny” nr 5/2010, s. 73-77*). Mimo że istnieje możliwość doręczenia pisma poprzez konsulat, rozwiązanie to nie jest wystarczające do zapewnienia równości uczestników postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt II OSK 1101/07, zauważył, że regulacja wynikająca z art. 57 § 5 k.p.a. w zaskarżonym brzmieniu wyraźnie nie nadążała za zmianami społecznymi. Faktem powszechnie znanym był 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.) nie jest właściwą odpowiedzią ustawodawcy na zmiany społeczne.

Nie ma przy tym uzasadnienia, w jaki sposób utrzymanie danego kryterium miałyby chronić interesy państwa członkowskiego UE ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Powyższe oznacza, że kwestionowana w pytaniu prawnym norma nie spełnia pierwszego z warunków testu równości, a zatem jest ona niekonstytucyjna. Trybunał uznał, że dalsze prowadzenie testu równości jest bezprzedmiotowe. Skoro uznano, że kryterium różnicowania jest niecelowe, nietrudno byłoby określić, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma

służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania.

Podobnie nie sposób znaleźć uzasadnienia różnicowania podmiotów podobnych w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

5.2.4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżona norma wprowadziła nieuprawnione zróżnicowanie podmiotów, które w postępowaniu administracyjnym chcą nadać pismo. Kryterium różnicowania narusza zakaz dyskryminacji i przepis TfUE o swobodzie przemieszczania się. Zróżnicowanie takie nie znajduje uzasadnienia w stosunku do uczestników polskiego postępowania administracyjnego przebywających na terytorium Unii Europejskiej. Dyskryminuje ich i ogranicza możliwość udziału w życiu społecznym i gospodarczym. Względ na bezpieczeństwo i porządek publiczny nie jest w danym wypadku wystarczającym uzasadnieniem wprowadzonego różnicowania, zwłaszcza że ustawodawca nie wyjaśnił, dlaczego utrzymał dane rozwiązanie w kodeksie postępowania administracyjnego. Z tego względu wskazany przepis jest niezgodny z art. 32 Konstytucji i art. 21 ust. 1 TfUE.

5.3. Sąd pytający uczynił wzorcami kontroli także art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Mimo że *petitum* pytania prawnego wskazuje, że wzorce te zostały ujęte w związku z zasadą równości, z uzasadnienia można wywieść, iż sąd traktuje je jako samodzielny punkt odniesienia oceny konstytucyjności, wykraczający poza spełnienie wymogów art. 32 Konstytucji. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny musiał zbadać, odnosząc się do argumentacji sądu, czy powołane przepisy są adekwatne i mogą stanowić wzorzec kontroli, a jeśli tak, to czy art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. jest z nimi zgodny.

5.3.1. Trybunał przypomniał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W rozpatrywanej sprawie przedmiot kontroli dotyczył zachowania terminu złożenia pisma w postępowaniu administracyjnym. Chodziło o pisma składane do określonych organów, które nie mają przymiotu sądu. Nie wymierzają one sprawiedliwości. Wobec tego należało uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie i w tym zakresie umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.3.2. Drugim ze wskazanych przepisów był art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji określa prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w pierwszej instancji. Przepis ten odnosi się nie tylko do postępowania sądowego, ale także do postępowania administracyjnego. Ustrojodawca posłużył się w nim ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia „zaskarżenie” pozwoliło na objęcie zakresem art. 78 Konstytucji różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętych w pierwszej instancji orzeczeń lub decyzji (zob. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Art. 78 Konstytucji jest komponentem prawa do sądu (zob. wyrok TK z 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92). Jednak ma także samoistne znaczenie i wykracza poza sferę sądową. Dotyczy różnego rodzaju postępowań, w których rozstrzygane są sprawy jednostek przed organami mającymi władztwo.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że z samej treści art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. nie wynika, że dotyczy on zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Jednak okoliczność dotycząca skuteczności wnoszenia pism procesowych w postępowaniu administracyjnym nie

jest obojętna dla realizacji konstytucyjnego prawa do odwołania, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. 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.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazana w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. przesłanka nadmiernie ograniczyła możliwość skutecznego nadania pisma w postępowaniu administracyjnym. Ma to związek z tym, że dany podmiot może nadać przesyłkę jedynie za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej, co w wypadku postępujących zmian społecznych i wzrostu emigracji stanowi ponadprzeciętne ograniczenie prawa do zaskarżenia aktów stosowania prawa.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 78 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego, ponieważ zgodnie z jego treścią ustawa może przewidywać wyjątki od możliwości odwołania. Wyjątki te muszą się jednak mieścić w granicach wyznaczonych zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności ograniczenia (zob. wyrok TK o sygn. P 8/04). W rozpatrywanej sprawie nie zaszły jednak przesłanki mogące uzasadnić ograniczenie miejsca nadania pisma w obszarze objętym swobodami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza że w innych procedurach przewidzianych w prawie polskim takie ograniczenia nie występują.

W wypadku kwestionowanej regulacji nie można znaleźć racjonalnego celu uzasadniającego ingerencję w prawo do odwołania, a to powoduje, że trudno jest przeprowadzić dalsze etapy testu proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sposób nadania pisma określony w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. nieproporcjonalnie ograniczył prawa procesowe uczestników postępowania administracyjnego.

6. Umorzenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność określonej normy wynikającej z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Toteż ocena jej zgodności z pozostałymi przywołanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli była zbędna. Z tego względu postępowanie w pozostałym zakresie zostało umorzone.

W odniesieniu do art. 21 ust. 2 i 3 TfUE, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy te stanowią, iż:

„2. Jeżeli dla osiągnięcia tego celu działanie Unii okazuje się konieczne, a Traktaty nie przewidują niezbędnych kompetencji, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą wydać przepisy ułatwiające wykonywanie praw określonych w ustępie 1.

3. W takich samych celach, jak te określone w ustępie 1, i jeżeli Traktaty nie przewidują uprawnień do działania, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może przyjąć środki dotyczące zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

Wskazane jednostki redakcyjne art. 21 TfUE nie mają bezpośredniego związku z treścią zarzutu sądu pytającego i zakwestionowaną normą k.p.a., a zatem są nieadekwatnymi wzorcami kontroli, co powoduje, że w tym zakresie merytoryczne rozpatrywanie sprawy jest niedopuszczalne.

W odniesieniu do art. 45 TfUE, który zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii, przywołanego w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli, Trybunał uznał, że nie jest on adekwatny. W sprawie nie można było wykazać bezpośredniego związku przepisu

proceduralnego dotyczącego nadawania pisma w postępowaniu administracyjnym z przepisem traktatowym o przepływie pracowników.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 30 października 2019 r., sygn. akt P 1/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r., sygn. P 1/18.

1. Wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 1/18 zarzucam:

1) niekompletność merytoryczną w aspekcie oceny wpływu ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. poz. 1133; dalej: ustawa zmieniająca k.p.a.) na toczącą się przed Trybunałem sprawę.

2) przyjęcie błędnego założenia, że z treści kwestionowanej normy wynika prawne zróżnicowanie uczestników postępowania administracyjnego;

3) wadliwą ocenę relacji między zakwestionowaną normą a wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli.

2. Pierwsze uchybienie Trybunału polega na tym, że uchylił się on od odpowiedzi na pytanie, jak w obecnym stanie prawnym należy rozumieć pojęcie „utracy mocy obowiązującej”. Przypominam, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o normie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730; dalej: k.p.a.), której brzmienie zmieniło się przed wydaniem orzeczenia. Każda zaś zmiana treści przepisu wiąże się z koniecznością ustalenia, czy dawne brzmienie przepisu utraciło moc obowiązującą. Od tego zależy bowiem kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Wprawdzie Trybunał uznał, opierając się na występującej w dotychczasowym orzecznictwie wykładni nieobowiązujących już ustaw dotyczących postępowania przed TK (zwłaszcza ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Dz. U. Nr 102, poz. 643; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), że przepis nie utracił mocy obowiązującej, ponieważ może być nadal stosowany (zob. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 i 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11, oraz przywołane tam orzecznictwo i literaturę). Uzasadził swe stanowisko tym, że skoro art. 2 ustawy zmieniającej k.p.a. nakazał stosowanie przepisów dotychczasowych – do pism pozostawionych w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia albo nadanych przed dniem wejścia w życie nowelizacji – to norma w brzmieniu zakwestionowanym przez sąd pytający obowiązuje.

Takie założenie oceniam za niewystarczające. Dotychczasowe orzecznictwo, na jakim oparł się Trybunał, dotyczące wpływu przepisów przejściowych na uznanie obowiązującego zmienianego lub uchylanego przepisu jest niejednolite. Nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków odnośnie do tego, czym jest ustawowa instytucja „utracy mocy obowiązującej”. Zazwyczaj Trybunał odnosił się w takich wypadkach do dwóch rodzajów argumentacji:

po pierwsze, uznawał, że przepis obowiązuje, gdy może być stosowany (zob. np. wyrok TK z 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90;

po drugie, odwoływał się do art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. mówiącego o tym, że Trybunał mógłby orzekać o przepisach, które utraciły moc obowiązującą, gdyby było to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (zob. np. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Dziś to podejście nie może zostać utrzymane. Obowiązujący art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), w pewnym sensie odpowiednik art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., ma bowiem istotnie węższą treść. To znaczy, że dotychczasowe wypowiedzi Trybunału dotyczące umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej nie mogą być uznane za aktualne, a problem wymaga nowej analizy i stworzenia fundamentalnego, kompletnego i pogłębionego odniesienia do dzisiejszego stanu prawnego, najlepiej właśnie w pełnym składzie.

Trybunał – obradując w pełnym składzie – tej szansy nie wykorzystał. Co więcej, w sprawie o sygn. P 1/18, wydał pod rządami ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK kolejne już orzeczenie, w którym poprzestał na przytoczeniu powtarzanych od wielu lat stwierdzeń, pogłębiając istniejące wątpliwości interpretacyjne odnośnie do kategorii „obowiązowania” i „stosowania” przepisów i relacji między tymi pojęciami.

Trybunał nie rozwinął też zagadnienia wpływu zmiany treści przepisów na własną kognicję. Nie wyjaśnił również, jak zmiana stanu prawnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, pod rządami obowiązującej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, wpływa na zakres zaskarżenia. Okoliczność, że podmiot inicjujący postępowanie (w tym wypadku sąd pytający) nie może ponosić negatywnych konsekwencji tego, że Trybunał nie rozstrzygnął sprawy przed zmianą przepisów, nie może być podstawowym argumentem dla dopuszczalności orzekania.

Tym bardziej, że w sprawie pozostawał też do rozwiązania problem zakresu zaskarżenia. Normą, która upoważniła sąd pytający do stosowania dawnych przepisów (tj. tych, których brzmienie zakwestionował) w rozpoznawanej sprawie był art. 2 ustawy zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego. To zatem w oparciu o ten przepis sąd powinien był obecnie postawić zarzut niekonstytucyjności. Wskazana norma będzie bowiem tą, którą w pierwszej kolejności sąd zastosuje, by orzekać w sprawie, w związku z którą zostało zadane pytanie prawne. To ona bowiem upoważnia sąd do oparcia rozstrzygnięcia na przepisach k.p.a. w brzmieniu sprzed jego nowelizacji. Tymczasem art. 2 ustawy zmieniającej k.p.a. nie został zaskarżony, bo oczywiście nie mógł być. Pytanie prawne zostało skierowane do Trybunału jeszcze przez zmianą legislacyjną.

Trybunał Konstytucyjny powinien był zatem również ten wątek rozwinąć i wyjaśnić, na jakich zasadach w sentencji znalazł się jedynie przepis zaskarżony w dawnym brzmieniu, bez wskazania normy, która mogłaby świadczyć o tym, że obowiązuje on w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

3. Drugim zarzutem, jaki należy postawić wyrokowi o sygn. P 1/18 jest to, że Trybunał błędnie założył, iż zróżnicowanie uczestników postępowania administracyjnego w skuteczności nadawania pism na podstawie k.p.a. wynika z kwestionowanej normy prawnej. Tymczasem ewentualne różnice, w tym okoliczności związane z nadawaniem pisma przez uczestnika poza granicami Rzeczypospolitej, miały charakter faktyczny, a nie prawny. Stąd pozostawały poza oceną Trybunału Konstytucyjnego.

Określając jako cechę relewantną w sprawie bycie uczestnikiem postępowania administracyjnego, Trybunał nie zauważył, że wszyscy uczestnicy tego postępowania na równych zasadach mogą nadawać pisma w postępowaniu. Skuteczność i kwestia dochowania terminu

złożenia pisma jest dla wszystkich taka sama i określają ją poszczególne punkty art. 57 § 5 k.p.a.

4. Trzeci zarzut wobec wyroku dotyczy przyjętej przez Trybunał argumentacji przy ocenie konstytucyjności kwestionowanej normy oraz kierunku rozstrzygnięcia. Trybunał skoncentrował się tu na okolicznościach faktycznych i możliwych trudnościach w składaniu pism procesowych w postępowaniu administracyjnym, a nie wziął pod uwagę językowej wykładni skarżonego przepisu.

4.1. Trybunał przeprowadzając test równości skupił się na faktycznych ograniczeniach, które mogą się pojawić, gdy uczestnik postępowania administracyjnego przebywa z dala od polskiej placówki 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). Nie odniósł się do tego, że dane utrudnienie może dotyczyć nie tylko przypadku przebywania poza granicami kraju.

W tym miejscu należy stanowczo stwierdzić, że Trybunał jest umocowany do orzekania nie o faktach, ale o prawie. Przeprowadzając test równości sprawdza, czy kwestionowane rozwiązanie prawne spełnia wymogi równości w prawie, a nie wymogi faktycznej równości uzależnionej np. od odległości od urzędu, lokalu pocztowego lub miejsca pobytu. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zwrócił uwagę, że „Równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych” (wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/ 2010, poz. 60).

Względy słuszności i skuteczności nie mogą decydować samoistnie o konstytucyjności rozwiązań prawnych zakwestionowanych w postępowaniu przed Trybunałem. Konstytucyjne rozumienie równości nie oznacza bowiem jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Nawet w trybie rozpoczętym pytaniem prawnym, gdy mamy do czynienia z tzw. kontrolą konkretną, która może być zainicjowana jedynie w związku z indywidualno-konkretną sprawą (w toku postępowania jak przy pytaniu prawnym, albo po jego prawomocnym zakończeniu – jak przy skardze konstytucyjnej), Trybunał nie może pomijać swojej kognicji i kompetencji wyznaczonych mu przez ustrojodawcę. Musi działać na podstawie i w granicach prawa. Konkretność kontroli trybunalskiej nie polega bowiem na tym, że rozstrzyga on indywidualno-konkretnie sprawy. Taka sprawa (w tym przypadku pytanie prawne) stanowi jedynie punkt wyjścia, a sąd pytający w oparciu o nią stawia przed Trybunałem problem konstytucyjny, którego rozstrzygnięcie jest jego zdaniem konieczne dla rozwiązania sprawy toczącej się przed tym sądem. Trybunał rozstrzyga ten problem konstytucyjny, co nie znaczy, że ma wskazać sądowi pytającemu, jakie orzeczenie ma on wydać. Postępowanie przed Trybunałem – nawet zainicjowane pytaniem prawnym – ma charakter generalny, gdyż każdy wyrok Trybunału jest powszechnie obowiązujący i wpływa na system źródeł prawa.

Wobec powyższego, Trybunał – opierając się na praktycznych problemach związanych ze stosowaniem art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. – nie miał podstaw do stwierdzenia, że art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. był niezgodny z zasadą równości. Fakty nie są właściwym uzasadnieniem niezgodności normy ustawowej z Konstytucją

4.2. Błędny jest też argument, że oceniany w sprawie przepis naruszał prawo do skutecznego środka odwoławczego. Art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. określał jedynie warunki dochowania terminu przy złożeniu pisma w postępowaniu administracyjnym. Choć dochowanie terminu mogło być utrudnione dla osób przebywających z dala od placówki pocztowej operatora wyznaczonego, każdy uczestnik postępowania na równych zasadach mógł tak zaplanować swoje działania, by terminu dochować zgodnie z przepisami prawa. Także i przy tym zarzucie, problem związany z dochowaniem terminu wniesienia środka odwoławczego mógł wynikać z uwarunkowań faktycznych, a nie prawnych, a przez to nie mógł być uznany za decydujący o naruszeniu konstytucyjnego prawa do skutecznego środka odwoławczego. Inne argumenty pozwalające na obalenie domniemania konstytucyjności nie zostały przez Trybunał rozważone i przedstawione.

4.3. Zupełnie niezrozumiałe jest też uznanie przez Trybunał, że art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. naruszył art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nie kwestionuję możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności ustaw z traktatami unijnymi, gdyż taka kompetencja wynika z Konstytucji. By jednak wyrokowanie w danym zakresie było możliwe, wzorzec prawa unijnego musi być adekwatny do podnoszonych zarzutów i problemów konstytucyjnych formułowanych przez inicjatora postępowania. W rozpoznawanej sprawie ani sąd pytający, ani Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnili, jak kwestia dochowania terminu przy nadawaniu pism w postępowaniu administracyjnym miałyby wpływać na prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Mimo to Trybunał stwierdził niekonstytucyjność w odniesieniu do tego wzorca. Co więcej, uzasadniając swoje stanowisko powołał się na swobodę przepływu towarów, kapitału, usług i osób w UE.

Takie procedowanie może stanowić podstawę do zarzucenia Trybunałowi braku rozumienia treści przepisu traktatów europejskich i wyciągania z nich błędnych wniosków. Treścią art. 21 ust. 1 TFUE, który Trybunał uznał za adekwatny wzorzec, nie jest wcale problem swobody przepływu pracowników, towarów, kapitału i usług. Dotyczy on całkiem innej instytucji, a mianowicie możliwości swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich UE. Prawo to nie ma żadnego związku z rynkiem wewnętrznym. Ma też zupełnie inny zakres podmiotowy niż swoboda przepływu pracowników, towaru, kapitału i usług.

5. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty stwierdzam, że wyrok w sprawie o sygn. P 1/18 jest w całości błędny i wadliwy.

Trybunał oceniając konstytucyjność przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie wziął pod uwagę, że ustawodawca przed wydaniem wyroku zmienił kwestionowany przepis w kierunku postulowanym przez sąd pytający, ale jednocześnie nakazał stosowanie przepisu w dawnym brzmieniu do pism procesowych złożonych przed wejściem w życie nowelizacji. Ta okoliczność powinna była skłonić Trybunał co najmniej do refleksji, że:

– zarzuty co do konstytucyjności art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. były ustawodawcy znane; był on uczestnikiem postępowania przed TK i przedstawił stanowisko;

– nowelizacja k.p.a. nie była spowodowana tym, że ustawodawca uznawał dotychczasowe przepisy za niekonstytucyjne; gdyby tak było, to w ustawie zmieniającej k.p.a. przewidziałby, aby do wszystkich spraw stosowałyby się nowe rozwiązania prawne;

– trudno będzie określić skutki wyroku, który dotyczył art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w dawnym brzmieniu, a którego sentencja jest sformułowana w taki sposób, że pożądana byłaby reakcja prawodawcy. Sąd nie będzie mógł w sprawie zastosować art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w nowym brzmieniu, chyba, że ustawodawca uchyli art. 2 ustawy zmieniającej k.p.a., który jednak nie był przedmiotem wyroku w sprawie o sygn. P 1/18.

Trybunał skupił się w wyroku na sferze stosowania prawa, przez co stracił z pola widzenia nie tylko problem konstytucyjny podniesiony przez sąd pytający, ale też swoją ustrojową rolę jako konstytucyjnego organu państwa, który choć przynależy do władzy sądowniczej, to jednak nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, ale orzeka o hierarchicznej zgodności prawa. Kształt sentencji świadczy o tym, że Trybunał, starając się rozstrzygnąć jednostkową sprawę, w oparciu o którą zostało zadane pytanie prawne, nie wziął pod uwagę treści normy prawnej, jaka została zakwestionowana. Trybunał wydał orzeczenie dotyczące równości faktycznej, a nie równości w prawie. Oparł orzeczenie na względach słusznościowych i postulacie spójności w zakresie uregulowania zasad postępowania przed organami.

Tym samym Trybunał kolejny raz wydał wyrok, w którym zamiast realizować swoją rolę organu stojącego na straży konstytucyjności prawa, wszedł we właściwości organów rozstrzygających jednostkowe sprawy. Tym samym Trybunał nie tylko wykroczył poza swoje kompetencje, ale kolejny raz podważył spójność systemu prawa. Rolą Trybunału jest wprawdzie dbałość o interesy obywateli, ale nie poprzez bezpośrednie orzekanie o ich konstytucyjnych prawach, lecz przez zapewnienie zgodności z Konstytucją ustawodawstwa. To z kolei umożliwia sądom prawidłowe orzekanie w sprawach indywidualnych.

Zdanie odrębne

sędziego TK Stanisława Rymara
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 30 października 2019 r., sygn. akt P 1/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2019 r., sygn. akt P 1/18.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Mariusza Muszyńskiego.