



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-638794-XVIII/10/GK

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 6. 09. 2013 r.

Pan
Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W związku z badanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprawami ujawnił się problem natury ogólnej dotyczący uznania terminu za zachowany w procedurze administracyjnej ogólnej uregulowanej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazany problem dotyczy przede wszystkim sytuacji uznania dochowania terminu w postępowaniu administracyjnym wówczas, gdy pismo zostało nadane w zagranicznej placówce pocztowej.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 57 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego 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.

Natomiast zachowanie terminu nie będzie możliwe, gdy przed jego upływem pismo nadano w zagranicznej placówce pocztowej, gdyż „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” (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 terminu (wyrok NSA z dnia 27 listopada 1997 r., SA/Po 1273/96, niepublikowany, por. również A. Matan, w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom I, Kraków 2005, s. 571). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym spotkać można sprecyzowane stanowisko, zgodnie 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 publicznego (wyrok NSA z dnia 29 września 2008 r., II OSK 1101/07, OSP 2009, nr 6, poz. 64). 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 publicznego.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia zaproponowana przez sądy administracyjne nie jest jednak wystarczająca. Przepis art. 57 § 5 k.p.a. wymaga nowelizacji, przede wszystkim z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej, co otwiera przed obywatelami nowe możliwości, w tym także daje prawo do swobodnego przepływu osób. Ograniczenia przewidziane przez art. 57 § 5 k.p.a. uznać można za stojące w sprzeczności z ogólnymi fundamentami Wspólnoty Europejskiej. Zauważyć

zresztą należy, że podobne postulaty pojawiły się w najnowszej 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 publicznego” (por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 106).

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 nadaża 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”. Podobny problem zasygnalizować należy także w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) 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 sądu. 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 konsularnemu” (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2010 r., I OSK 1567/2010). 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).

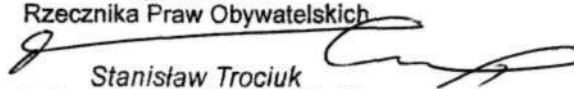
Powyższy problem dostrzeżony został na gruncie postępowania cywilnego. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 880) dokonano m.in. nowelizacji art. 165 § 2 k.p.c., który po wejściu w życie tej ustawy (w dniu 17 sierpnia 2013 r.) brzmi: „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, ECR, 2012) 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.

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.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r., Nr 14 poz.147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także jeśli Pan Minister podzieli argumenty zawarte w niniejszym wystąpieniu, o podjęcie działań w celu wprowadzenia stosownych zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich