



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

RPO-664875-V-II/ST

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, .....14.....stycznia 2011

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

**Czy sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k. p. a. ?**

Uzasadnienie

Na tle badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarg ujawnił się problem dotyczący tego, jakie znaczenie prawne w ogólnym postępowaniu administracyjnym

należy nadać temu, iż koniec terminu obliczonego z uwzględnieniem art. 57 § 1-3 k. p. a. przypada w sobotę. Czy wówczas trzeba uznać zgodnie z regułą zawartą w art. 57 § 4 k. p. a., iż za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni czy też koniec terminu przypada jednak w sobotę, gdyż nie jest ona dniem ustawowo wolnym od pracy ? Wskazane zagadnienie procesowe nie jest jednolicie rozstrzygane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2001 r. (sygn. akt FPS 7/00, ONSA z 2001 r., Nr 4, poz. 149) podjętej na tle obowiązującego wówczas stanu prawnego, jeżeli dzień wolny od pracy w pięciodniowym tygodniu pracy (art. 129 § 1 i art. 129<sup>7</sup> Kodeksu pracy w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy - Dz. U. Nr 28, poz. 301) przypada w sobotę (nieobjętą ustawą z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy - Dz. U. Nr 4, poz. 28 ze zm.), to dzień ten należy uznać za równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k. p. a. w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Do tego poglądu nawiązał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 marca 2006 r. (sygn. akt III SA/Wa 831/05, Lex nr 197589) stwierdzając, że sobota jest w rozumieniu art. 57 § 4 k. p. a. dniem wolnym od pracy. Z kolei w wyroku z dnia 3 marca 2009 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2011/08, Lex nr 533328) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że strona postępowania administracyjnego może pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, że sobota jest traktowana jak dzień ustawowo wolny od pracy nie tylko w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale także w postępowaniu przed

organami administracji publicznej na podstawie przepisów k. p. a. Natomiast w wyroku z dnia 22 grudnia 2009 r. (sygn. akt I FSK 1034/08, Lex nr 582414) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy również w rozumieniu art. 57 § 4 k. p. a. Jednakże wykładnia uznająca sobotę za dzień równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy ma na celu zapewnienie ochrony sądowej praw jednostki, a zwłaszcza umożliwienie jej efektywnego dokonania określonej czynności również w ostatnim dniu upływającego terminu. Zróżnicowanie uprawnień strony w tym zakresie w zależności od tego, czy dana ustawa odwołuje się do przepisów k. p. a. czy przepisów Ordynacji podatkowej jest nie do przyjęcia w świetle art. 32 Konstytucji RP i zasady równości wobec prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest też drugi kierunek interpretacyjny posiłkujący się mającą moc zasady prawnej uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r. (sygn. akt III CZP 8/03, OSNC z 2004 r., Nr 1, poz. 1), w myśl której sobota nie jest dniem uznanym ustawowo za wolny od pracy w rozumieniu art. 115 k. c. w zw. z art. 165 § 1 k. p. c. W uzasadnieniu wymienionej uchwały Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że : „W odróżnieniu od niedziel i świąt, które są ustanowione dniami wolnymi od pracy jednolicie dla wszystkich pracowników i są nazwane „dniami ustawowo wolnymi od pracy”, dni wolne od pracy wynikające z pięciodniowego tygodnia pracy oraz z bilansowania przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy, mogą być różne dla pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców, a nawet dla poszczególnych grup pracowników zatrudnionych u tego samego pracodawcy. Mogą też być różne w poszczególnych tygodniach okresu rozliczeniowego. W związku z tym sobota nie jest dniem wolnym od

pracy w ramach pięciodniowego tygodnia pracy. Poglądy te należy podzielić i stwierdzić, że art. 129 § 1 k. p. nie jest przepisem ustawowym uznającym sobotę za dzień wolny od pracy."

W ślad za powyższą uchwałą Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 30 marca 2006 r. (sygn. akt II GSK 401/05, Lex nr 197607) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że soboty nie można uznać w obecnym stanie prawnym za dzień ustawowo wolny od pracy. Stwierdził ponadto, że konieczność zrównania sobót z dniami ustawowo wolnymi od pracy w drodze wykładni art. 57 § 4 k. p. a., bez stosownej zmiany tego przepisu przez ustawodawcę, nie wynika także z Konstytucji RP. Analogiczny pogląd został wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2007 r. (sygn. akt I OSK 60/07, Lex nr 360279). W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że soboty nie można uznać w obecnym stanie prawnym za dzień ustawowo wolny od pracy. Wniosek taki nie wynika bowiem z żadnej ustawy, w tym również z przyjętej w Kodeksie pracy zasady pięciodniowego tygodnia pracy. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, iż „(...) brak jest podstaw do stosowania per analogia szczególnych unormowań przyjętych w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy Ordynacji podatkowej. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli ostatni dzień terminu przypada w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy. Odróżniają więc one soboty od dni ustawowo wolnych od pracy. Można zatem powiedzieć, iż z jednej strony nie uznają one sobót za dni wolne od pracy, ale z drugiej zrównują je w skutkach dla biegu terminów z dniami ustawowo wolnymi od pracy. Regulacje te mają jednak ściśle określony zakres przedmiotowy, gdyż dotyczą

obliczania terminów w postępowaniu podatkowym oraz terminów procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Są to więc przepisy wyjątkowe, które nie mogą służyć rozszerzającej wykładni innych przepisów. (...) W tym miejscu należy podkreślić, iż w myśl reguły clara non sunt interpretanda przepis jasny nie wymaga wykładni. Tak więc w przypadku, gdy mamy do czynienia z przepisem, którego treść jest jasna, brak jest potrzeby stosowania wykładni pozajęzykowej (systemowej lub funkcjonalnej)."

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/G1 943/07, Lex nr 497596) wskazał, iż soboty nie można uznać w obecnym stanie prawnym za dzień ustawowo wolny od pracy. Ustawodawca nie wymienia w przepisie art. 57 § 4 k. p. a. sobót, a wyłącznie dni ustawowo wolne od pracy. Wobec tego, zakładając racjonalność ustawodawcy, można przyjąć, że nie przypadkowo rozgranicza on soboty od dni ustawowo wolnych od pracy, tym samym świadomie różnicuje sytuację procesową stron w poszczególnych procedurach. Analogiczny pogląd wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 17 lutego 2009 r. (sygn. akt III SA/Kr 940/08, Lex nr 519803).

Przedstawione powyżej rozbieżności wymagają w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcia przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z treścią art. 57 § 4 k. p. a., jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. Gramatyczne brzmienie tego przepisu nie pozostawia więc wątpliwości, że

art. 57 § 4 k. p. a. znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy. Dni ustawowo wolne od pracy zostały zaś wymienione w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 28 ze zm.) i nie ma wśród tych dni soboty. Według J. Kremisa (glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2000 r., sygn. akt III RN 195/99, OSP z 2001 r., Nr 12, poz. 171) : „Skoro więc bezwzględnie obowiązujący przepis przesądza, że przedłużenie terminu do dokonania czynności procesowej następuje ex lege tylko w wypadku, gdy ostatni dzień terminu do dokonania czynności procesowej przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, a przy tym ustawodawca formułuje numerus clausus takich dni, to nie ma jakichkolwiek podstaw, by jednoznacznie zdefiniowane pojęcie dnia wolnego ustawowo od pracy rozciągać na inne dni, w tym również takie, w których korzystanie z usług pocztowych jest nieraz znacznie utrudnione.”

Pomimo w istocie wyraźnej regulacji zawartej w art. 57 § 4 k. p. a. - jak już wskazano powyżej - w orzecznictwie sądowym wciąż pojawiają się wątpliwości związane ze stosowaniem tego przepisu. W powołanym już wyroku z dnia 22 grudnia 2009 r. (sygn. akt I FSK 1034/08) Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że orzecznictwo sądowe zrównujące wolne soboty z dniami ustawowo wolnymi od pracy, jeśli koniec terminu przypada w sobotę, wyszło naprzeciw potrzebom społecznym, aby w takich przypadkach strony nie były pozbawione możliwości działania w ostatnim dniu upływającego terminu.

Powyższy kierunek interpretacyjny dostrzega także, iż właśnie z uwagi na to, że w sobotę w ograniczonym zakresie bądź w ogóle nie działają placówki pocztowe,

urzędy i sądy, w innych ustawach sobota została zrównana z dniem ustawowo wolnym od pracy. I tak w myśl art. 12 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy. Natomiast w świetle art. 83 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy.

Nie bez znaczenia jest także i to, że za dwoma konkurującymi ze sobą poglądami w tym zakresie przemawiają także racje natury konstytucyjnej. W szczególności względem na konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji RP) przemawia za tym, że sobota nie może zostać w rozumieniu art. 57 § 4 k. p. a. uznana za dzień równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy. To bowiem do kompetencji władzy ustawodawczej należy określanie dni, które są ustawowo wolne od pracy (por. art. 66 ust. 2 Konstytucji RP). Skoro zaś władza ustawodawcza nie uznała za taki ustawowo wolny dzień soboty, czego wyrazem jest treść ustawy o dniach wolnych od pracy, to sądy właśnie przez wzgląd na zasadę podziału władzy powinny respektować podjętą w tym zakresie decyzję prawodawczą. Nie powinny zatem z art. 57 § 4 k. p. a. w drodze jego interpretacji próbować odkodować treści, które nie zostały w tym przepisie wyrażone przez ustawodawcę.

Natomiast za poglądem, iż sobota powinna być traktowana na równi z dniem ustawowo wolnym od pracy przemawia - na co słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd

Administracyjny w wyroku z dnia 22 grudnia 2009 r. (sygn. akt I FSK 1034/08) - konieczność ochrony zasady równości wobec prawa. Z zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. W związku z tym wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących.

Mając na uwadze zasadę równości wobec prawa należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę cel i treść regulacji prawnych. Jak wskazuje J. P. Tarno (por. „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 144) w zakresie obliczania terminu procesowego sobotę zrównano z dniami wolnymi od pracy (niedziele i święta) ze względu na to, że są one dniami, w których w zasadzie nie działają urzędy i sądy. Nie ulega więc wątpliwości, że na analogiczne utrudnienia w sytuacji, gdy koniec terminu przypada w sobotę, napotykają nie tylko strony postępowania podatkowego i postępowania sądowoadministracyjnego, lecz także strony postępowania ogólnoadministracyjnego. Stąd też, gdyby przyjąć, że w postępowaniu ogólnoadministracyjnym sobota nie może być traktowana na równi z dniem ustawowo wolnym od pracy, oznaczałoby to równocześnie dyskryminację podmiotów będących stronami tego postępowania. Kryterium dokonanego różnicowania stanowiłby bowiem rodzaj procedury, według której załatwiana jest sprawa, a nie fakt rzeczywistej możliwości dochowania terminu procesowego w sytuacji, gdy jego koniec przypada w sobotę. Przyjęte kryterium różnicowania miałoby zatem w istocie charakter dowolny.



W związku z powyższym - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - przyjęcie, iż sobota nie jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w sposób oczywisty musiałoby prowadzić do pytania o zgodność treści art. 57 § 4 k. p. a. z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). W takim przypadku, ze względu na domniemanie konstytucyjności przepisu w pierwszym rządzie powinno się stosować jego wykładnię w zgodzie z Konstytucją. Jednak w interesującym zakresie wykładnia taka może być utrudniona ze względu na to, iż może ona oznaczać kolizję z inną zasadą konstytucyjną, tj. zasadą podziału władzy. Zasada ta w istocie z punktu widzenia sądów wyznacza granice posługiwania się wykładnią w zgodzie z Konstytucją. Po przekroczeniu tej granicy aktualizuje się po stronie sądu kompetencja do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o zgodność aktu normatywnego z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP). Pytanie takie, co jest oczywiste, nie może zostać skierowane wówczas, gdy Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwałę abstrakcyjną (por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt II FPS 9/09, OSP z 2010 r., Nr 12, poz. 122).

Mając świadomość istnienia przedstawionych powyżej dylematów Rzecznik Praw Obywatelskich uważa jednak, że rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, czy sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k. p. a. jest konieczne z uwagi na zasadnicze rozbieżności prezentowane w tym zakresie w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności te mają zaś znaczenie z punktu widzenia gwarancji procesowych przysługujących stronom postępowania

ogólnoadministracyjnego, w szczególności gwarancji efektywności czynności procesowych podejmowanych wówczas, gdy koniec terminu przypada w sobotę.

W związku więc z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in blue ink, reading "Zena Jipsun". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'Z'.