

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.11-29

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ALICJA BATKO

alicja.batko@onet.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1919-8494>

## Bieg terminów proceduralnych w kontekście najnowszych zmian ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

*Legal and Administrative Time Limits in the Context of the Latest  
Amendments of the Act of 14 June 1960 – Administrative Procedure Code*

### Wprowadzenie

Słowo „termin” używane jest w języku prawnym i prawniczym w dwóch różnych znaczeniach<sup>1</sup>. Jednym z nich jest „czas wyznaczony dla dokonania określonej czynności procesowej”. „Termin” definiowany jest najczęściej jako zdarzenie przyszłe oraz pewne, jako ściśle określona data lub okres. W tym zakresie sta-

---

<sup>1</sup> Zob. Z.R. Kmieciak, *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, vol. 11.

nowi przeciwieństwo instytucji prawnej warunku, który jest z kolei zdarzeniem przyszłym, aczkolwiek niepewnym<sup>2</sup>.

Wśród terminów wyróżnia się terminy materialne oraz terminy proceduralne. Zasadnicza różnica pomiędzy nimi sprowadza się do różnych skutków prawnych, jakie następują w wyniku uchybienia tym terminom. Przez „termin materialny” należy rozumieć okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Po przekroczeniu takiego terminu dokonanie czynności, z którą termin ten jest związany, nie jest możliwe, w sposób trwały wygasają bowiem prawa lub obowiązki o charakterze materialnym. Termin taki jest nieprzywracalny. W przypadku uchybienia tego rodzaju terminowi postępowanie administracyjne nie może być wszczęte, a gdyby jednak zostało wszczęte, to zachodzi konieczność jego umorzenia z uwagi na bezprzedmiotowość<sup>3</sup>. Termin o charakterze proceduralnym wyznacza natomiast czas na dokonanie czynności procesowej przez podmioty oraz uczestników postępowania administracyjnego. Dotyczy on zarówno uczestników postępowania, jak i organu je prowadzącego. Zachowanie terminu o tym charakterze warunkuje wywołanie określonych skutków, których wystąpienie ustawodawca uzależnia od jego dotrzymania w zakresie określonej czynności o charakterze procesowym. W pewnych przypadkach również uchybienie terminowi o tym charakterze może prowadzić do zamknięcia drogi postępowania administracyjnego w wyniku bezskuteczności czynności procesowej, a w efekcie do uniemożliwienia ukształtowania się określonego stosunku materialnoprawnego<sup>4</sup>.

Kwestię obliczania terminów proceduralnych w postępowaniu przed organami administracji publicznej reguluje przepis art. 57 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. Na konkretne terminy procesowe szczegółowo wskazują inne przepisy regulujące procedurę administracyjną. W art. 57 k.p.a. znajdują się terminy w rozumieniu określonego przedziału czasowego wyznaczonego dla dokonania określonej czynności procesowej. Przepis ten wskazuje na sposoby obliczania terminów procesowych oraz początek biegu terminu, a także określa sytuacje, które pozwalają uznać termin za zachowany,

<sup>2</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Teza do art. 57 k.p.a.*, [w:] M. Cherka, M. Syl, F. Elżanowski, M. Jabłoński, A. Jakubowski, J. Malanowski, G. Rżasa, R. Stankiewicz, P. Wajda, K. Wąsowski, K. Wojciechowska, Ł. Wyszomirski, K. Zalańska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

<sup>3</sup> Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania*, [w:] W. Chróścielewski, P. Dańczak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 136.

<sup>4</sup> Zob. A. Gołęba, *Terminy procesowe*, [w:] A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, H. Knysiak-Sudyka, T. Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 274–275.

<sup>5</sup> Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.

mimo że faktycznie został on przekroczony<sup>6</sup>. Ponadto reguluje kwestię zachowania terminów przez strony oraz innych uczestników postępowania, nie dotyczy natomiast czynności podejmowanych przez organy prowadzące postępowanie, które dochowują terminów procesowych poprzez dokonywanie innych czynności. Terminy procesowe są jednymi ze środków dyscyplinujących podejmowanie czynności w toku postępowania. Wśród innych funkcji terminów można wskazać dynamizację postępowania oraz ochronę przed przewlekłością czynności procesowych<sup>7</sup>.

Celem niniejszej pracy jest omówienie zmian, jakie ostatnio dokonały się w zakresie treści i zakresu obowiązywania przepisu art. 57 § 5 k.p.a. Zmiany te nastąpiły w pierwszej kolejności za sprawą działania ustawodawcy, który ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> zdecydował o nowelizacji pkt 2 wskazanego wyżej przepisu poprzez wprowadzenie nowej przesłanki możliwości zachowania terminu procesowego wyznaczonego na wniesienie pisma kierowanego do organu administracji publicznej mimo faktycznego braku otrzymania go w tym terminie przez adresata, gdy zostało ono nadane w „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”. Opisano też przyczyny, które spowodowały, że ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu wyżej wskazanych regulacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, a także postulaty doktryny w tym zakresie oraz stanowiska wypracowane w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 3 lipca 2019 r. Ponadto wskazano różnice w sytuacji prawnej uczestników postępowania administracyjnego przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami w zakresie prawa do skorzystania z usług wyznaczonych operatorów świadczących powszechne usługi pocztowe. Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r. przepis art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. utracił moc obowiązującą w zakresie, w jakim dopuszczał wyłącznie możliwość skutecznego, tj. z zachowaniem terminu procesowego, nadania pisma w postępowaniu administracyjnym za pośrednictwem polskiego urzędu pocztowego. Trybunał ocenił konstytucyjność oraz zgodność z prawem Unii Europejskiej tego przepisu w zakresie, w jakim nie utracił on mocy obowiązującej

<sup>6</sup> Zob. R. Stankiewicz, *op. cit.*

<sup>7</sup> Zob. J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak), *Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 248–249.

<sup>8</sup> Dz.U. 2019, poz. 1133.

po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 16 maja 2019 r. W związku z tym wskazano oraz przeanalizowano przyczyny, dla których Trybunał zdecydował o niekonstytucyjności tej regulacji oraz jej skutków dla toczących się postępowań administracyjnych. W pracy przeprowadzono również analizę sytuacji prawnej, w jakiej obecnie znajdują się uczestnicy postępowania administracyjnego niezależnie od miejsca swojego pobytu – zarówno ci, którzy uczestniczą w postępowaniu wszczętym przed dniem 3 lipca 2019 r., jak i ci, którzy uczestniczą w postępowaniu wszczętym po tym dniu. Oceniono także wpływ, jaki na sytuację prawną tych podmiotów miały zmiany przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. co do jego treści oraz zakresu obowiązywania.

### Ustawowe warunki zachowania terminów

Przepis art. 57 k.p.a. w § 5 reguluje kwestię ustawowych warunków zachowania terminów proceduralnych. Zastosowanie tej regulacji pozwala na przyjęcie, że termin został zachowany mimo braku fizycznego otrzymania przez organ administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne pisma skierowanego do niego przez uczestnika w tym terminie<sup>9</sup>.

W pkt 1 art. 57 k.p.a. ustawodawca wskazał, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru. Ustawodawca pod pojęciem dokumentu elektronicznego rozumie stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych (art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>10</sup>). Aby możliwe było zachowanie terminu, dokument przekazywany w tej formie musi być skierowany do elektronicznej skrzynki podawczej właściwego podmiotu, a nadawca powinien otrzymać elektroniczne, urzędowe poświadczenie odbioru<sup>11</sup>.

Uczestnik postępowania administracyjnego w celu dochowania terminu jest uprawniony także do nadania pisma w formie tradycyjnej za pośrednictwem polskiego urzędu konsularnego. Konsul po otrzymaniu pisma od uczestnika nie przekazuje go bezpośrednio do organu administracji publicznej, do którego jest skierowane. Obowiązkiem konsula jest w takiej sytuacji przesłanie pisma

<sup>9</sup> Zob. B. Adamiak, *Teza do art. 57 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>10</sup> Dz.U. 2021, poz. 670.

<sup>11</sup> Zob. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

Ministrowi Spraw Zagranicznych, który następnie doręcza przesyłkę bezpośrednio adresatowi. Wśród postulatów *de lege ferenda*, jakie zgłaszane są w nauce prawa administracyjnego w stosunku do treści art. 57 § 5 k.p.a., należy zwrócić uwagę na postulat zapewnienia możliwości nadawania pism w postępowaniu administracyjnym dla obywateli polskich przebywających poza granicami Unii Europejskiej za pośrednictwem jakiegokolwiek urzędu konsularnego państwa członkowskiego Unii, a nie tylko konsulatu polskiego. Wniosek taki wypływa z analizy przepisów Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.<sup>12</sup>, który obowiązuje od 1 grudnia 2009 r.<sup>13</sup>

Szczególną regulacją odnoszącą się do kwestii nadawania pism w postępowaniu administracyjnym z zachowaniem terminów na dokonanie czynności procesowej ustawodawca uregulował, stosując kryterium podmiotowe. I tak osoba pełniąca służbę wojskową jest uprawniona do złożenia pisma skierowanego do organu administracji publicznej w placówce jednostki wojskowej (art. 57 § 5 pkt 4 k.p.a.). Kolejnym wskazanym przez ustawodawcę podmiotem w przepisie art. 57 § 5 pkt 5 k.p.a. jest członek załogi statku. Jest on uprawniony do przekazania przesyłki kapitanowi statku i taka data przekazania jest podstawą do ustalenia okoliczności, czy termin został zachowany. Kapitan statku następnie jest zobowiązany w ramach wykonywanych obowiązków publicznoprawnych przekazać otrzymane pismo polskiemu urzędowi konsularnemu lub nadać je w placówce pocztowej w pierwszym porcie morskim, do którego statek zawinie<sup>14</sup>.

Osobom pozbawionym wolności, w tym osobom tymczasowo aresztowanym, zagwarantowana została możliwość wniesienia w sposób skuteczny pisma w toku postępowania administracyjnego poprzez złożenie go w administracji właściwego zakładu karnego lub odpowiednio aresztu śledczego. Jeżeli podmiot pozbawiony wolnościłoży pismo skierowane do organu administracji publicznej przed upływem terminu we właściwym miejscu, to taki termin uważa się za zachowany. Relewantna dla ustalenia kwestii zachowania terminu jest data przekazania pisma właściwemu podmiotowi, a nie termin jego rzeczywistego otrzymania przez adresata<sup>15</sup>. Termin uważa się za zachowany przez uczestnika postępowania, jeżeli przekaże on przed jego upływem pismo w celu nadania mu odpowiedniego biegu jakimkolwiek funkcjonariuszowi zakładu karnego albo aresztu śledczego, w którym przebywa<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.

<sup>13</sup> Zob. R. Stankiewicz, *op. cit.*

<sup>14</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>15</sup> Zob. R. Kędziora, *op. cit.*

<sup>16</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 745/05.

## Stan prawny obowiązujący przed dniem 3 lipca 2019 r.

Do 3 lipca 2019 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, przepis art. 57 § 5 pkt 2 miał następujące 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”. Na gruncie wskazanego stanu prawnego przyjmowano, że aby możliwe było stwierdzenie zachowania terminu do wniesienia odwołania, przesyłka musiała być nadana wyłącznie w polskim urzędzie pocztowym. W przypadku nadania pisma w zagranicznym urzędzie pocztowym strona nie mogła powoływać się na fakt zachowania terminu do jego wniesienia, wskazując na datę nadania, które nie dokonało się w polskiej placówce pocztowej. Interpretacja taka wynikała z jednoznacznego brzmienia przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w ówczesnie obowiązującym brzmieniu, który *expressis verbis* taką zasadę wyrażał<sup>17</sup>.

Na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed 3 lipca 2019 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowane zostały dwa stanowiska dotyczące kwestii zachowania terminu do wniesienia pisma do organu administracji publicznej w sytuacji nadania tego pisma w zagranicznej placówce pocztowej. Według pierwszego z poglądów pismo zostało nadane w sposób skuteczny tylko wtedy, gdy złożono je w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego lub w polskim urzędzie konsularnym. W konsekwencji jako nieskuteczne należało ocenić złożenie pisma w innej placówce pocztowej niż polska lub u innego operatora niż operator wyznaczony. Decydujące znaczenie w tym zakresie miała data nadania pisma w polskim urzędzie konsularnym lub we właściwym urzędzie pocztowym położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, skierowanego do odpowiedniego organu. Ostatecznie dla oceny zachowania terminu do wniesienia pisma w postępowaniu administracyjnym jako relewantną należało brać pod uwagę chwilę jego wpływu bezpośrednio do właściwego organu, do którego pismo zostało skierowane<sup>18</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się także drugie stanowisko, zgodnie z którym nadanie pisma procesowego w zagranicznym urzędzie pocztowym było skuteczne tylko o tyle, o ile pismo to zostało przekazane z zachowaniem terminów wyznaczonych przez Kodeks postępowania administracyjnego polskiemu operatorowi pocztowemu. Uwzględniając ten pogląd, należy wskazać, że w razie wątpliwości co do kwestii

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 1997 r., I SA/Po 1273/96, niepubl., podając za: R. Kędziora, *op. cit.*

<sup>18</sup> Zob. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., IV SA/Po 992/17; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lutego 2018 r., I SA/Gd 1592/17.

zachowania przez uprawnionego terminu do wniesienia pisma procesowego najistotniejsze znaczenie miało ustalenie przez organ administracji publicznej daty wymiany tego pisma między zagranicznym a polskim operatorem pocztowym. Dokonując oceny tego, czy pismo zostało wniesione z zachowaniem wyznaczonych terminów, nie bierze się pod uwagę chwili, w której zostało ono przekazane zagranicznemu operatorowi pocztowemu przez nadawcę. O zachowaniu terminu decyduje nie data nadania pisma za granicą, lecz data przekazania pisma polskiej placówce pocztowej przez zagraniczny urząd pocztowy. Za datę nadania przesyłki uznaje się moment wymiany pisma między polską administracją pocztową a administracją pocztową innego państwa, w którym takie pismo zostało nadane<sup>19</sup>.

W czasie obowiązywania przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w poprzednim brzmieniu zarówno w procedurze cywilnej, karnej, sądownoadministracyjnej, jak i na gruncie Ordynacji podatkowej istniały już uregulowania przewidujące możliwość skutecznego nadawania pism w postępowaniu w odpowiednim, zagranicznym urzędzie pocztowym. Stan ten budził wątpliwości w nauce prawa administracyjnego, gdzie poruszano brak uzasadnienia dla takiego rozróżnienia w uregulowaniu takiej samej sytuacji prawnej uczestników wskazanych wyżej postępowań oraz uczestników postępowania administracyjnego. Podnoszono, że nawet jeżeli pismo zostanie nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym przed upływem terminu, to oceny zachowania tego terminu nie będzie można dokonywać, mając na uwadze chwilę tego nadania. Skutek zachowania terminu, o którym mowa w przepisie art. 57 § 5 k.p.a., nie nastąpi. Potrzebę nowelizacji uzasadniano koniecznością respektowania prawa stanowionego przez Unię Europejską, w tym w szczególności wynikającą z tego prawa zasadę zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Postulowano, aby możliwość skutecznego nadania pism procesowych za pośrednictwem zagranicznych placówek pocztowych została ograniczona do placówek pocztowych świadczących pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Realizacja tego postulatu miała na celu spowodować, aby nadanie przesyłki w urzędzie pocztowym znajdującym się poza terytorium Unii Europejskiej wywoływało skutek w postaci zachowania terminu do wniesienia pisma tylko w sytuacji, gdy zostanie ono przekazane przed upływem terminu polskiemu urzędowi pocztowemu lub konsularnemu<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r., II GZ 362/16; wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2017 r., I FZ 159/17.

<sup>20</sup> Zob. G. 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.)*, [www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Roczniki%20AiP%20-%20pliki/Podzielone/Roczniki%20AiP%202013/rocznik%20aip%20XIII%20Krawiec%20I.pdf](http://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Roczniki%20AiP%20-%20pliki/Podzielone/Roczniki%20AiP%202013/rocznik%20aip%20XIII%20Krawiec%20I.pdf) [dostęp: 17.07.2020], s. 1, 2, 4.

Impulsem do zmiany przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w poprzednim jego brzmieniu stała się złożona w listopadzie 2017 r. petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego w celu umożliwienia nadawania pism u operatorów pocztowych w państwach Unii Europejskiej ze skutkiem zachowania terminu<sup>21</sup>. W petycji autorzy zamieścili postulat skierowany do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczący podjęcia inicjatywy ustawodawczej oraz domagali się zmiany przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Postulowane zmiany miały doprowadzić do zapewnienia możliwości zachowania terminu do wniesienia pisma poprzez nadanie go we właściwej placówce pocztowej położonej na terytorium innego państwa Unii Europejskiej niż Rzeczpospolita Polska, a także państw Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym<sup>22</sup>.

Nowelizacja art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. wprowadzona ustawą  
z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks  
postępowania administracyjnego (Dz.U. 2019, poz. 1133)

Zgodnie z przepisem art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego należy wskazać, że 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<sup>23</sup> albo w 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<sup>24</sup>. Przed dniem wejścia w życie wyżej wskazanej nowelizacji przepis ten stanowił, że 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<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Zob. R. Stankiewicz, *op. cit.*

<sup>22</sup> Zob. Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 maja 2018 r., [www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k9/komisje/2018/kpcpp/materialy/233/p95017\\_mswia.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2018/kpcpp/materialy/233/p95017_mswia.pdf) [dostęp: 10.05.2020].

<sup>23</sup> Dz.U. 2020, poz. 1041, dalej: PrPoczt.

<sup>24</sup> Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.

<sup>25</sup> Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.



Definicja operatora wyznaczonego do wykonywania pocztowych usług powszechnych została określona w przepisach Prawa pocztowego. Ustawa ta wdrożyła do polskiego systemu prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty<sup>26</sup>. Zgodnie z przepisem art. 46 PrPoczt operator wyznaczony jest obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły, umożliwiający m.in. traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej. Zasadniczym celem wskazanej dyrektywy jest liberalizacja rynku usług pocztowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Operator zobowiązany do świadczenia usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym jest wyznaczany na mocy decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Pojęcie to zastąpiło dotychczas obowiązujące pojęcie operatora publicznego. Zmiana ta spowodowała również nowelizację właściwych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepisu art. 57 k.p.a. Obecnie jako operator zobowiązany do świadczenia usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym wyznaczona została na lata 2016–2025 Poczta Polska S.A. (decyzją Prezesa UKE z dnia 30 czerwca 2015 r., DRP.WKP.710.2.2015.26.27). W przyszłości funkcję tę będą mogły pełnić również inne podmioty<sup>27</sup>.

Wśród innych pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w przepisie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., należy wskazać pojęcie nadania, które definiuje Prawo pocztowe. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 8 PrPoczt nadanie to polecenie doręczenia przesyłki pocztowej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym oraz przekazania druku bezadresowego zgodnie z umową o świadczenie usługi pocztowej. Zgodnie z pkt 23 art. 3 PrPoczt przesyłką rejestrowaną jest przesyłka przyjęta za pokwitowaniem przyjęcia i doręczana za pokwitowaniem odbioru. Istotna z omawianego punktu widzenia jest również definicja zawarta w art. 3 pkt 15 PrPoczt, zgodnie z którym placówką operatora jest jednostka organizacyjna operatora, agenta lub agenta pocztowego, w której nadawca może zawrzeć umowę o świadczenie usług pocztowych lub która doręcza adresatom przesyłki lub kwoty pieniężne określone w przekazach pocztowych, albo inne wyodrębnione i oznaczone przez operatora miejsce, w którym można zawrzeć umowę o świadczenie usług pocztowych lub odebrać przesyłkę lub kwotę pieniężną określoną w przekazie pocztowym. Umowę o świadczenie usług pocztowych można zawrzeć w szczególności poprzez przyjęcie przez operatora pocztowego przesyłki pocztowej do przemieszczenia i doręczenia lub wrzucenie przesyłki

<sup>26</sup> Dz.Urz. UE L 52/3 ze zm., 27.02.2008.

<sup>27</sup> Zob. M. Chołodecki, *Teza do art. 46 PrPoczt*, [w:] M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny, *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

listowej, z wyłączeniem przesyłek rejestrowanych oraz podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych, do nadawczej skrzynki pocztowej operatora pocztowego lub poprzez przyjęcie przez operatora pocztowego przekazu pocztowego (art. 15 PrPoczt). Katalog sposobów zawarcia umowy o świadczenie usług pocztowych jest katalogiem otwartym<sup>28</sup>. Na podstawie art. 47 PrPoczt Minister Administracji i Cyfryzacji wydał rozporządzenie z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego<sup>29</sup>. Termin uważa się za zachowany, jeżeli pismo zostanie nadane do godz. 24 ostatniego dnia terminu. O zachowaniu terminu wniesienia pisma decyduje data stempla pocztowego na kopercie zawierającej przesyłkę<sup>30</sup>. Bez znaczenia w tym zakresie pozostają własne adnotacje adresata dotyczące ewentualnej daty nadania przesyłki zamieszczone na kopercie lub w innym miejscu. Jeżeli nadawca zdecyduje o nadaniu pisma przy pomocy przesyłki zwykłej, oznacza to, że podejmuje ryzyko tego, iż nie będzie istniała możliwość skutecznego wykazania faktycznej daty jego nadania. Organy administracji publicznej są w związku z tym zobowiązane do dołączania do akt sprawy kopert, na których są uwidocznione stemple. Jeżeli taki obowiązek przez organ nie zostanie zrealizowany, nie może to skutkować powstaniem negatywnych skutków procesowych dla strony<sup>31</sup>. W sytuacji natomiast, gdy brak jest dowodów (np. w postaci koperty) pozwalających na ustalenie, kiedy dokładnie pismo zostało złożone, organ nie jest uprawniony do stwierdzenia, że pismo zostało złożone po terminie, skutkowałoby to bowiem wydaniem rozstrzygnięcia, które byłoby obarczone wadą nieważności<sup>32</sup>.

Od 3 lipca 2019 r. złożenie pisma w placówce operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub Konfederacji Szwajcarskiej jest równoznaczne z wniesieniem pisma do organu. Zmiana ta powoduje wprowadzenie tzw. efektywnych doręczeń – zarówno w zakresie pierwszego doręczenia w sprawie, jak i kolejnych – między organami administracji publicznej a stroną mającą miejsce zamieszkania, zwykłego pobytu lub siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Analogiczna zmiana dotyczy również przepisu art. 40

<sup>28</sup> Zob. M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

<sup>29</sup> Dz.U. 2013, poz. 545.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 29 maja 1998 r., I SA/Gd 2206/92, niepubl., podają za: R. Stankiewicz, *op. cit.*

<sup>31</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2009 r., I OSK 250/08.

<sup>32</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 marca 2011 r., II SA/Sz 1072/10.

§ 4 k.p.a., który w obecnym brzmieniu wskazuje, że strona, która nie ma miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie działa za pośrednictwem polskiego konsula, jest obowiązana wskazać w Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>33</sup>.

Podstawą do wprowadzenia zmiany w przepisie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. był senacki projekt ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Zaproponowana przez autorów tego projektu zmiana została przyjęta przez ustawodawcę w niezmienionym brzmieniu, dlatego co do celów jej wprowadzenia oraz sposobu jej rozumienia można posłużyć się uzasadnieniem do wyżej wskazanego projektu ustawy. Jak wynika z uzasadnienia, powodem wprowadzenia przez ustawodawcę zmian w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. było zrealizowanie celów, jakie wskazane zostały w petycji z listopada 2017 r. Wśród tych celów należy wskazać potrzebę „ułatwienia obywatelom Polski udziału w obrocie prawnym w przypadkach, gdy przebywają na terenie innych państw Unii Europejskiej”.

Jak wskazano w „Ocenie skutków regulacji” z dnia 21 listopada 2018 r., załączonej do uzasadnienia projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r., zamierzonym przez projektodawców efektem wprowadzenia zaproponowanych przez nich zmian ma być ułatwienie podmiotom postępowania administracyjnego uprawnionym oraz zobowiązanym do złożenia pisma skierowanego do polskiego organu administracji publicznej dochowania terminu wyznaczonego na jego złożenie, a przebywającym w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Ułatwienie to ma się dokonać dzięki brakowi konieczności ponoszenia przez uczestników postępowania dodatkowych kosztów związanych z koniecznością udania się do polskiego urzędu konsularnego. Regulacja ta zapewni także odciążenie działalności polskich urzędów konsularnych. Zauważono ponadto, że wielu polskich obywateli przebywa obecnie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Mogą oni stać się uczestnikami postępowania administracyjnego, co może z kolei prowadzić do konieczności dostarczenia pochodzącego od nich pisma do właściwego organu administracji publicznej, z zachowaniem terminu wyznaczonego na dokonanie tej czynności. Dotychczas wskazane podmioty

<sup>33</sup> Zob. B. Adamiak, *op. cit.*

w tym zakresie na gruncie uprzednio obowiązującego stanu prawnego dysponowały jedynie możliwością złożenia pisma we właściwym urzędzie konsularnym lub przesłania pisma za pośrednictwem zagranicznego operatora pocztowego z odpowiednim wyprzedzeniem, które pozwoliłoby na dostarczenie przez tego operatora pisma do właściwego polskiego operatora pocztowego. Sytuacja taka powodowała stan braku równego traktowania uczestników postępowania administracyjnego przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami. Stan taki powodował dla osób zamieszkujących za granicą konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów oraz stratę czasu. Zmiana ta ułatwi funkcjonowanie w obrocie prawnym obywatelom polskim przebywającym w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Zmiana w przyjętym ostatecznie kształcie uzyskała aprobatę m.in. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Poczty Polskiej S.A.<sup>34</sup>

Wprowadzona z dniem 3 lipca 2019 r. zmiana brzmienia przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. została pozytywnie oceniona w doktrynie prawa administracyjnego. Wskazywano, że zapewnia ona spójność z odpowiadającą jej regulacją występującą na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>35</sup>). Podkreślono, że nowelizacja przyczyni się do ułatwienia realizacji praw uczestników postępowania administracyjnego zamieszkujących poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>36</sup>. Wskazuje się także, że przepis art. 57 § 2 pkt 5 k.p.a. w poprzednim brzmieniu budził uzasadnione wątpliwości, a ustawa z dnia 16 maja 2019 r. pozwoliła na wypełnienie luki prawnej w tym zakresie, zapewniając możliwość skutecznego wnoszenia pisma za pośrednictwem zagranicznego operatora pocztowego<sup>37</sup>.

### Przepisy przejściowe a wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r. (P 1/18)

W art. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego m.in. w zakresie treści art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. ustawodawca zdecydował, że do pism pozostawionych w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia

<sup>34</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Druk 3144, s. 4, 6–9.

<sup>35</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

<sup>36</sup> Zob. A. Górecka, *KPA. Nadanie pisma w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej*, Legalis.

<sup>37</sup> Zob. B. Adamiak, *op. cit.*

albo nadanych przed dniem wejścia w życie tej nowelizacji stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. Przepis art. 57 § 2 pkt 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r. uważany był za przepis obowiązujący, gdyż nadal teoretycznie możliwe było jego zastosowanie do sytuacji z przeszłości. Miał on zastosowanie w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w których sądy stosowały wyżej wymieniony przepis w dotychczasowym brzmieniu, na podstawie przepisów przejściowych.

Wyrokiem z dnia 30 października 2019 r. (P 1/18) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1133), w brzmieniu obowiązującym do dnia 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 Trybunał umorzył postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie przepisu art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>38</sup>. Wyrok ten zapadł w wyniku pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach na gruncie toczącej się przed tym sądem sprawy dotyczącej uchylenia postanowienia organu administracji publicznej w przedmiocie uchybienia terminowi do wniesienia odwołania. Wskazane pytanie miało następującą treść: „[...] 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.) 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.), 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)”.

Przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie była kwestia zgodności z Konstytucją RP<sup>39</sup> oraz z prawem unijnym treści przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w zakresie, w jakim miał on nadal zastosowanie do stanów

<sup>38</sup> Dz.U. 2016, poz. 2072.

<sup>39</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie nowelizacji tego przepisu, tj. przed 3 lipca 2019 r., na podstawie przepisów przejściowych. Wydaje się, że jako pierwsza swoje wątpliwości w stosunku do treści przepisu art. 2 ustawy nowelizującej zgłosiła Krajowa Rada Komornicza w swojej opinii wyrażonej do projektu ustawy. Podniosła w niej, że w jej ocenie przepis art. 2 tej ustawy został sformułowany wadliwie<sup>40</sup>.

Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyżej wyroku doszedł do przekonania, że uprzednio obowiązująca regulacja, zamieszczona w przepisie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., narusza równość w dostępie do sądu oraz w prawie do skutecznego środka odwoławczego, a także ma charakter dyskryminujący uczestników postępowania przed organami administracji publicznej mających miejsce pobytu na terytorium Unii Europejskiej w zależności od tego, w jakim państwie członkowskim zostanie przez nich nadana przesyłka według przepisów regulujących procedurę administracyjną. Przepis ten w sposób wyraźny różnicuje sytuację prawną podmiotów kierujących przesyłki do organów administracji publicznej w toku postępowania przebywających na terytorium Unii Europejskiej. Zróżnicowanie takie nie jest zgodne z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą swobody przepływu towarów, kapitału oraz osób, a także ze swobodą przemieszczania się, osiedlania, podejmowania działalności gospodarczej oraz pracy dla obywateli Unii, które to prawa są im zagwarantowane przez traktaty. Podmioty te niezależnie od tego, w którym z państw członkowskich obecnie przebywają, mogą być uczestnikami polskiego postępowania administracyjnego. Osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są w tym zakresie traktowane w sposób korzystniejszy niż osoby przebywające na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Mogą one w sposób skuteczny nadać pismo w postępowaniu, korzystając z usług operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe, w państwie swojego miejsca zamieszkania. Sytuację tę należy oceniać również z perspektywy prawa unijnego. Taka sytuacja jawi się jako niezgodna z regulacją wynikającą z przepisu art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, która ustanawia zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Nie jest możliwe jednoczesne przebywanie na terytorium państwa członkowskiego Unii innego niż Polska i skorzystanie z polskiej placówki pocztowej operatora wyznaczonego zgodnie z prawem pocztowym. Pozostawienie takiego uregulowania w Kodeksie postępowania administracyjnego powodowałoby *de facto* zobligowanie uczestników postępowania administracyjnego do korzystania z usług świadczonych przez polskie urzędy konsularne lub do nadawania pism skierowanych do organów administracji publicznej ze znacznym wyprzedzeniem, względnie do przemieszczenia się na terytorium Rzeczypospo-

<sup>40</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy..., s. 7.

litej Polskiej w celu nadania pisma za pośrednictwem wyznaczonego polskiego operatora lub złożenia go bezpośrednio organowi administracji publicznej będącemu jego adresatem. Podkreślenia wymaga także fakt, że uczestnik nie miał rzeczywistego wpływu na to, kiedy nadana przez niego przesyłka w zagranicznym urzędzie pocztowym zostanie przekazana polskiemu operatorowi pocztowemu, nawet jeśli dokonał tego nadania w swoim mniemaniu z odpowiednim wyprzedzeniem. Nadawca takiego pisma nie miał możliwości samodzielnego i skutecznego wyliczenia terminu, w jakim zagraniczny operator przekaze operatorowi polskiemu nadaną przez niego przesyłkę. Za przejaw naruszenia zasady równości uczestników postępowania administracyjnego Trybunał Konstytucyjny uznał obligowanie uczestników przebywających poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej do korzystania z usług urzędów konsularnych w celu nadania pisma z uwagi na ograniczenie w dostępie do tych konsulatów, które położone są najczęściej w większych miastach w poszczególnych państwach. Trybunał wskazał wprost w uzasadnieniu swojego wyroku, że „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”. Dotychczasowe brzmienie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. oraz jego wykładnia, przyjmowana zarówno przez organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne, powodowały, że nadawca przesyłki nie miał żadnego wpływu na czynność przekazania pisma między placówkami pocztowymi: polską i zagraniczną. Uczestnik postępowania przy zastosowaniu powyższej wykładni nie miał możliwości samodzielnego obliczenia terminów dotyczących wnoszenia pism. Jako niewystarczające w tym zakresie należy ocenić umożliwienie uczestnikom postępowania administracyjnego przebywającym poza granicami Polski nadawanie przesyłek skierowanych do organów administracji publicznej jedynie w formie dokumentu elektronicznego, względnie poprzez złożenie ich w polskim urzędzie konsularnym. Pozostawienie w art. 2 ustawy nowelizującej konieczności stosowania przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w poprzednim brzmieniu nie zostało w żaden sposób przez ustawodawcę uzasadnione. 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.

Przepis art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. dotyczy również nadawania pism zawierających odwołanie. Kształt tego przepisu uprzednio powodował, że naruszone zostało także prawo uczestników postępowania administracyjnego do skutecznego prawa zaskarżenia, które gwarantuje przepis art. 78 Konstytucji RP. Brak jest przesłanek

mogących 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<sup>41</sup>.

### Zakończenie

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że regulacja wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego z dniem 3 lipca 2019 r. w zakresie przepisu art. 57 § 5 pkt 2 tej ustawy przywróciła rzeczywiste funkcjonowanie zasady równego traktowania podmiotów postępowania administracyjnego przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie nadawania przez te podmioty pism skierowanych do organów administracji publicznej ze skutkiem zachowania terminu procesowego co do postępowań administracyjnych wszczętych po dniu jej wejścia w życie. Ustawodawca zdecydował się na realizację postulatów zgłaszanych w tym zakresie w nauce prawa. Zmiana zaproponowana przez projektodawców ustawy nowelizującej została przyjęta w pełnym zakresie przez ustawodawcę. Od chwili wejścia w życie tej ustawy uczestnicy postępowania administracyjnego przebywający na terytorium państw wskazanych w tym przepisie, którzy muszą nadać pismo w toku postępowania administracyjnego ze skutkiem zachowania terminu, mogą to uczynić za pośrednictwem operatora wyznaczonego do wykonywania usług pocztowych na terytorium danego państwa na takich samych zasadach, jak osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do tej pory podmioty te, aby wywołać skutek, o którym mowa w przepisie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., zmuszone były korzystać z usług świadczonych przez polskie urzędy konsularne lub przemieścić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu nadania pisma ze skutkiem prawnoprocesowym. Zróżnicowanie zakresu uprawnień uczestników postępowania nie znajdowało żadnego racjonalnego uzasadnienia. Wskazana nowelizacja zapewniła również spójność regulacji dotyczącej kwestii nadawania pism przez uczestników postępowania przed organami administracji do sytuacji prawnej, w jakiej znajdują się podmioty innych procedur funkcjonujących w polskim systemie prawnym.

Zmiany wprowadzone przez ustawodawcę z dniem 3 lipca 2019 r. dotyczą jednak tylko postępowań wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Sytuację wskazanych podmiotów w odniesieniu do okresu sprzed dnia wejścia w życie wymienionej wyżej nowelizacji ostatecznie ukształtował wyrok z dnia 30 października 2019 r. (P 1/18), w którym Trybunał Konstytucyjny jed-

<sup>41</sup> Zob. wyrok TK z dnia 30 października 2019 r., P 1/19, Dz.U. 2019, poz. 2196.



noznacznie wskazał na niekonstytucyjność oraz niezgodność z prawem europejskim przepisów w uprzednio funkcjonującym kształcie. Przepis ten w brzmieniu sprzed nowelizacji nie ma już zastosowania w ramach procedury administracyjnej także do sytuacji zaistniałych przed dniem jej wejścia w życie.

Regulacja ta w obecnym kształcie spełnia wymogi wyznaczone jej zarówno konstytucyjnie, jak i normami prawa Unii Europejskiej. Poza wymogami zgodności z Konstytucją RP oraz prawem unijnym zapewnia również uczestnikom postępowania pewne ułatwienia o charakterze praktycznym, takie jak brak konieczności odbywania często długich i kosztownych podróży oraz ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z opłatami w przypadku chęci skorzystania z usług polskiego urzędu konsularnego w celu nadania pisma. Powoduje to formalnoprawną i faktyczną równość uczestników postępowania administracyjnego w zakresie nadawania pism procesowych.

Dokonane zmiany zostały pozytywnie przyjęte w opinii publicznej. Na przykład wskazuje się, że „ta mała z pozoru zmiana brzmienia przepisów przyniesie ogromne ułatwienie wielomilionowej rzeszy Polaków mieszkających stale lub przebywających czasowo na terytorium UE oraz wspomnianych państw”<sup>42</sup>. Podkreśla się, że od chwili wprowadzenia tych zmian uczestnicy postępowania administracyjnego będą traktowani równo bez względu na miejsce swojego pobytu oraz że jest to regulacja szczególnie istotna dla przedsiębiorców przebywających za granicą<sup>43</sup>. Dopiero praktyka pokaże, jak szeroki zakres zastosowania uzyska przepis art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. oraz czy uczestnicy postępowania administracyjnego przebywający poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej będą często korzystać z nowo przyznanego im uprawnienia, a tym samym jaki wpływ będzie ono miało na ich funkcjonowanie w obrocie prawnym.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Teza do art. 57 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.
- Borkowski J. (Adamiak B. aktualizacja), *Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019.

<sup>42</sup> W. Pustelnik, B. Sierakowski, *List do urzędu wysłany z zagranicy traktowany na równi z pismem nadanym w kraju*, 2.07.2019, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1420036,list-do-urzedu-wyslany-z-zagranicy-traktowany-na-rowni-z-pismem-nadanym-w-kraju.html> [dostęp: 24.04.2020].

<sup>43</sup> Zob. *ibidem*.

- Chołodecki M., *Teza do art. 46 PrPoczt*, [w:] M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny, *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania*, [w:] W. Chróścielewski, P. Dańczak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.
- Gaj M., Laprus-Bałuka T., Zaborowska A., *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
- Goleba A., *Terminy procesowe*, [w:] A. Goleba, M. Kamiński, T. Kiełkowski, H. Knysiak-Sudyka, T. Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Górecka A., *KPA. Nadanie pisma w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej*, Legalis.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
- Kmiecik Z.R., *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2008, vol. 11.
- Krawiec G., *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.)*, [www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Roczniki%20AiP%20-%20pliki/Podzielone/Roczniki%20AiP%202013/rocznik%20aip%20XIII%20Krawiec%20I.pdf](http://www.humanitas.edu.pl/resources/upload/dokumenty/Wydawnictwo/Roczniki%20AiP%20-%20pliki/Podzielone/Roczniki%20AiP%202013/rocznik%20aip%20XIII%20Krawiec%20I.pdf) [dostęp: 17.07.2020].
- Pustelnik W., Sierakowski B., *List do urzędu wysłany z zagranicy traktowany na równi z pismem nadanym w kraju*, 2.07.2019, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1420036,list-do-urzedu-wyslany-z-zagranicy-traktowany-na-rowni-z-pismem-nadanym-w-kraju.html> [dostęp: 24.04.2020].
- Stankiewicz R., *Teza do art. 57 k.p.a.*, [w:] M. Cherka, M. Syl, F. Elżanowski, M. Jabłoński, A. Jakubowski, J. Malanowski, G. Rząsa, R. Stankiewicz, P. Wajda, K. Wąsowski, K. Wojciechowska, Ł. Wyszomirski, K. Zalasińska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

**Abstract:** On 3 July 2019 a rule that a deadline is deemed to have been met if, before its expiry, a letter was posted at a Polish post office facility of the designated operator in the meaning of the Postal Law Act or at a postal facility of the operator providing the universal postal services in another Member State of the European Union, the Swiss Confederation or a Member State of the European Free Trade Association (EFTA) – a party to the European Economic Area Agreement, was introduced into the Polish administrative procedure. Prior to the date of the aforementioned amendment coming into force, it was necessary to post a letter at a Polish post office facility of the designated operator in the meaning of the Postal Law Act in order to be able to state that the deadline was met. The interim provisions introducing the above-mentioned changes stipulated that the regulation in the wording before the amendment applies to the factual circumstances that took place before the date of its coming into force. However, by virtue of the judgement of the Constitutional Tribunal of 30 October 2019 also the above-mentioned regulation expired to the extent in which it functioned under the interim provisions. The amendment of the administrative proceedings provisions and the aforementioned ruling of the Constitutional Tribunal made it possible to adjust the administrative procedure in this respect to the constitutional requirements as well as the provisions of the law of the European Union, and ensured the consistency of this regulation with analogous regulations in other proceedings in the Polish legal system.

**Keywords:** administrative procedure; interim provisions; Constitutional Tribunal; amendment; post office

**Abstrakt:** Z dniem 3 lipca 2019 r. do polskiej procedury administracyjnej wprowadzono zasadę, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe albo w 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. Przed dniem wejścia w życie wskazanej nowelizacji konieczne było nadanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, aby móc stwierdzić, że termin został zachowany. Przepisy przejściowe, wprowadzające wskazane wyżej zmiany, stanowiły, że regulację tę w brzmieniu sprzed nowelizacji stosuje się do stanów faktycznych, jakie miały miejsce przed dniem jej wejścia w życie. Jednakże na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r. również ta regulacja utraciła moc obowiązującą w zakresie, w jakim funkcjonowała na mocy przepisów przejściowych. Dokonana nowelizacja przepisów postępowania administracyjnego oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego pozwoliły na dostosowanie procedury administracyjnej w tym zakresie do wymogów konstytucyjnych i stawianych przez przepisy prawa Unii Europejskiej oraz zapewniły spójność tej regulacji z analogicznymi regulacjami występującymi w innych postępowaniach w polskim systemie prawnym.

**Słowa kluczowe:** procedura administracyjna; przepisy przejściowe; Trybunał Konstytucyjny; nowelizacja; placówka pocztowa