

Edyta Tkaczyk¹

**Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30
października 2019 r., sygn. akt P 1/18 (Dz.U. poz. 2196)**

Teza

Trybunał Konstytucyjny postanowił o utracie mocy przepisu art. 57 § 5 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018, poz. 2096 oraz 2019, poz. 60, 730 i 1133), w brzmieniu 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 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2018, poz. 2188 oraz 2019, 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. 2004, nr 90, poz. 864/2).

¹ ORCID ID: 0000-0001-9831-6430, doktor, Instytut Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie. E-mail: edytatkaczyk13@wp.pl.

I.

Głosowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego porusza ważną kwestię zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego, a mianowicie zagadnienie niezgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym². Wejście Polski do Unii Europejskiej miało zasadnicze skutki dla polskiego sądownictwa konstytucyjnego i szybko znalazło swoje stanowisko w doktrynie³. W dotychczasowym orzecznictwie prawo unijne nie stanowiło zasadniczo kryterium dla TK. Trybunał starał się wykluczać taką możliwość, obszernie uzasadniając swoje stanowisko⁴. Jednakże w głosowanym orzeczeniu stało się inaczej. Trybunał w głosowanym orzeczeniu jednak wprowadził przynajmniej częściowy nagły zwrot. Co więcej TK musiał uwzględnić i zastosować prawo wspólnotowe w kontekście postrzegania go jako sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 234 traktatów rzymskich⁵. Stanowisko to jeszcze jakiś czas temu skłaniałoby do pewnej polemiki⁶. W głosowanym przypadku TK stwierdził, że wewnątrzpaństwowy przepis znajduje się w konflikcie z bezpośrednio stosowanym prawem wspólnotowym⁷.

II.

W pierwszej kolejności należy krótko przypomnieć sposób rozumowania TK, który można przedstawić w następujący sposób. Po pierwsze: naruszenie pra-

² S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 234.

³ M. Wiącek, *Sądy i trybunały w praktyce III RP (wybrane zagadnienia)*, [w:] *XV Lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubika, Warszawa 2012, s. 201 i n. oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 213 i n.

⁴ Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: sygn. K 18/04, sygn. K 2/02, sygn. K 24/04, sygn. K 33/02.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 463.

⁶ A. Balaban, *Funkcje konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzczeński, Warszawa 1997, s. 15.

⁷ K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires-między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczeńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 518.

wa przez decyzję z reguły ma miejsce już wtedy, kiedy decyzja jest niezgodna z ustawą i odpowiada stałemu orzecznictwu, które następuje w przypadku, kiedy zastosowana ustawa jest niezgodna z konstytucją, kiedy decyzja została wydana bez podstawy ustawowej poprzez niemożliwe do pomyślenia zastosowanie ustawy zgodnej z konstytucją⁸. Po drugie: nieuwzględnienie zastosowania prawa wspólnotowego, kiedy konflikt z tym prawem jest widoczny. Po trzecie: TK przyjmuje tym samym „niemożliwe do pomyślenia” zastosowanie przepisu wewnątrzpaństwowego tylko wtedy, kiedy istnieje „widoczny” konflikt z prawem wspólnotowym. Ponieważ jeżeli jest widoczne, że zastosowana ustawa znajduje się w konflikcie z prawem wspólnotowym, to decyzja została wydana bezprawnie; dlatego interpretacja przepisu jest przez TK dokonywana w konfrontacji z prawem wspólnotowym. Pomijając liczne rozważania natury ogólnej dokonanej przez TK, nie budzące zasadniczych wątpliwości TK uwzględniła zastosowanie prawa wspólnotowego oczywiście tylko w ramach zadań, które ma wykonać. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis polski musi pozostać niezastosowany w wyniku przywołania prawa wspólnotowego tylko wtedy, gdy kwestia jest istotna dla jego orzeczenia, co należy ocenić zgodnie z prawem wewnątrzpaństwowym. Następnie dodał, że jeżeli w tym postępowaniu uchyla się przepis lub stwierdza jego niezgodność i przepis ten nadal budzi zastrzeżenia wówczas przywołanie prawa wspólnotowego wydaje się pożądane. Zdaniem TK w postępowaniu dotyczącym kontroli normy musi przeprowadzić „kontrolę ogólną” zaskarżonego przepisu⁹. W konsekwencji tylko wtedy, kiedy sprzeczność z prawem wspólnotowym jest widoczna, nie można by było pomyśleć o zastosowaniu ustawy wewnątrzpaństwowej. Zatem TK musi uwzględnić stwierdzoną niezgodność z prawem w zastosowaniu ustawy w rozumieniu efektywnego forsowania prawa wspólnotowego w każdym stadium postępowania, a mianowicie również, wtedy, kiedy niemożność zastosowania prawa krajowego z prawem wspólnotowym i w tym sensie stała się widoczna w toku postępowania przed TK¹⁰.

⁸ W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 26.

⁹ M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 233.

¹⁰ G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 280 oraz. J. Wawrzyniak, *Zasada podziału władz a problem nadużywania władzy*, [w:] *Instytucje*

W niniejszym orzeczeniu „widoczna” sprzeczność z prawem wspólnotowym została przyjęta przez TK, gdyż od początku miał wątpliwość odnośnie do interpretacji prawa wspólnotowego. Tym samym TK znalazł się w trudnej sytuacji, gdyż dokonał interpretacji prawa wspólnotowego. Przytoczony wywód może budzić istotne wątpliwości. Wydaje się, że TK zbyt łatwo przesądził o sprzeczności między prawem krajowym a prawem wspólnotowym. Proste przyjęcie, że nie można wykonać prawa krajowego i równocześnie wykonywać jest w konfrontacji z prawem wspólnotowym, może prowadzić do konfliktu między porządkiem krajowym a unijnym. Nie ma więc racji Trybunał, że nie można wykonać prawa krajowego bez odniesienia się do norm prawa unijnego. Takie założenie jest poprawne jedynie wówczas, gdy w opisie odrzucimy w ogóle porządek unijny i będziemy bazować tylko na postanowieniach prawa krajowego.

III.

Zauważmy przy tym, że nie jest obojętne, iż z analizy przedstawionego orzeczenia TK należy wywieść, że osiągnięty przez niego rezultat wydaje się być przez niego samego akceptowalny. Orzeczenie TK jest swoistą decyzją judykacyjną (władczym aktem) wydawaną w zakresie powierzonych Trybunałowi zadań, przy zastosowaniu środków, jakie zostały mu powierzone w ramach powierzonego władztwa¹¹. Zarówno wytyczne prawa wspólnotowego odnośnie jego zastosowania jak i stosowne wytyczne prawa konstytucyjnego otwierają przed TK pewne pole działania. W konsekwencji reprezentowany pogląd nie wykracza w widoczny sposób poza granice tego pola działania. Należy wskazać, że reprezentowany pogląd może skłaniać do refleksji. Nic nie stoi na przeszkodzie w możliwości pogodzenia poglądu TK z prawem wspólnotowym. Ponadto jest jednak dyskusyjne co w przypadku, gdy wystąpią problemy, których TK być może nie dostrzegął na pierwszy rzut oka. Ponadto na możliwość przywołania przepisu krajowego w ramach jego sprzecz-

prawa konstytucyjnego w dobie integracji Europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz, red. J. Wawrzyniaka, M. Laskowskiej, Warszawa 2009, s. 137.

¹¹ M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 40.

ności z przepisem prawa wspólnotowego jest widoczna po krótkiej analizie. To rzutuje na fakt, że TK musi uwzględnić i rozważyć zastosowanie prawa wspólnotowego.

W analizowanym orzeczeniu TK wyraził bardziej restrykcyjne stanowisko. Reprezentował on pogląd, że z punktu widzenia prawa wspólnotowego w wyniku kontroli przepisu wewnątrzpaństwowego pod względem jego niezgodności z konstytucją jest ona uchylana również na skutek niezgodności z prawem wspólnotowym. Wówczas Trybunał nie jest wprawdzie uprawniony do stanowienia prawa, lecz tylko do usunięcia normy z systemu prawnego. Jednakże takie zachowanie TK prowadzi do usunięcia części przepisu prawnego, a z drugiej strony – do zmiany stanu prawnego. Jednak w taki sposób może dojść do tego, że właśnie poprzez zmianę stanu prawnego może nastąpić konflikt z prawem wspólnotowym. Po lekturze uzasadnienia orzeczenia nasuwa się myśl, że obowiązek przestrzegania i odpowiedniej realizacji prawa wspólnotowego spoczywa na państwie członkowskim i jego organach. Przeciż TK, tak daleko, jak sięgają jego kompetencje organu kontrolującego prawo stawia go niejako w roli organu pilnującego i sprawdzającego stanowienie prawa w kraju. W konsekwencji należy zwrócić uwagę na to, czy przy przedstawianiu przedmiotu kontroli w postępowaniu dotyczącym kontroli normy należy uwzględnić, czy skorygowany orzeczeniem uchylającym stan prawny jest w pełni zgodny z prawem wspólnotowym.

IV.

W świetle tego, co zostało już powiedziane, jeśli na podstawie wstępnej analizy okaże się, że przepis jest nie tylko sprzeczny z prawem konstytucyjnym, ale jest także bezpośrednio sprzeczny z prawem wspólnotowym, orzeczenie to staje się wiążące dla TK¹². Wskazać należy, że w tym kontekście zastanawiające jest, kiedy TK ma rozpocząć rozważania nad prawem wspólnotowym i jaki ma być zakres przepisów, które mają być uchylone. Mając na względzie rozpatrywaną sprawę, należy w nim ująć wszystkie przepisy, których uchy-

¹² J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 89 i n.

lenie jest wymagane w celu uniknięcia przypuszczenia lub utrzymywania niezgodności z prawem wspólnotowym. W przypadku poczynienia innych ustaleń TK musi już w toku formułowania postanowienia lub przy kontroli dopuszczalności wniosku zaskarżającego wyjaśnić, czy uchylene, które jest planowane prowadzi do niezgodności z prawem wspólnotowym.

Trudno bowiem racjonalnie założyć, iż TK jest zobowiązany do kontroli zgodności z prawem wspólnotowym wykreowanego przez siebie stanu prawnego. Podzielić należy pogląd, że w analizowanym przypadku TK jest w każdym razie zobowiązany do tego, kiedy orzeczenie uchylające mogłoby wytworzyć stan prawny niezgodny z prawem wspólnotowym. W realiach przedmiotowej sprawy inaczej należy oceniać sytuację, w której stan prawny od początku był niezgodny z prawem wspólnotowym a orzeczenie TK tylko to potwierdziło. Jeżeli wyjdziemy od założenia, że TK musi kontrolować prawo krajowe według kryterium prawa wspólnotowego, konsekwencją jest stworzenie nowego stanu prawnego nie tylko zgodnego z konstytucją, ale także z prawem wspólnotowym. Idąc dalej pojawia się jednak pytanie czy stan prawny od początku był niezgodny z prawem wspólnotowym i poprzez orzeczenie TK stał się z nim zgodny. Trudno bowiem sobie wyobrazić, to na ile prawo wspólnotowe pozostawia pole działania wewnątrzpaństwowemu organowi kontrolującemu przepisy. Funkcja gwarancyjna postępowania kontroli norm przez TK pozwala w pełni kontrolować skarżone przepisy. Może on bowiem przyjmować odmienną linię obrony w odniesieniu do dwóch różnych porządków prawnych.

V.

Zasadniczym zagadnieniem, które należy rozróżnić w tym względzie to należyta realizacja prawa wspólnotowego z jednej strony, a kompetencje TK do kontroli takiego przypadku z drugiej strony. Stanowisko takie jest do zaakceptowania, jeżeli za punkt odniesienia będziemy mieli realizację prawa wspólnotowego, zgodnie z którym będziemy tworzyć prawo wewnętrzne. W sensie modelowym z systemu należy usunąć te przepisy wewnątrzpaństwowe, które znajdują się w konflikcie z prawem wspólnotowym. Inaczej rzecz ujmując w przypadku konfliktu prawa wspólnotowego z konstytucją należy bacz-

nie przeanalizować oba systemy w celu wykluczenia „nakładania się” prawa wspólnotowego na prawo uchwalone przez ustawodawcę.

Odnosząc się do kryterium kontroli przepisu wewnątrzpaństwowego należy założyć, że również TK musi brać pod uwagę zastosowanie prawa wspólnotowego. Nawet jeżeli prawo wspólnotowe znajduje się w konflikcie z przepisem poddawanym kontroli będzie on musiał być poddany kontroli w postępowaniu przed TK nie tylko w konfrontacji z danym przepisem konstytucji, ale i z prawem wspólnotowym. Ta tylko powinność Trybunału może świadczyć o prawidłowym toku postępowania dotyczącym kontroli normy i dlatego TK musi zająć się naruszeniem nie tylko konstytucji przez prostą ustawę.

Należy kategorycznie stwierdzić, że jeżeli w ogóle weźmiemy pod uwagę taki punkt widzenia, może dojść do sytuacji, że uchylenie przepisu wewnątrzpaństwowego może prowadzić do wyniku sprzecznego z prawem wspólnotowym. W takim przypadku pewnym wyjściem z sytuacji jest zastosowanie rozwiązania, które nie miało miejsca w glosowanym orzeczeniu i polega na ustanowieniu terminu na utratę mocy obowiązującej dany przepis. W ten sposób ustawodawca ma czas na stworzenie regulacji odpowiadającej prawu wspólnotowemu. Natomiast jeżeli chodzi o bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego przez TK podczas kontroli norm należy uwzględnić, że jeśli bezpośrednio stosowane prawo wspólnotowe jest sprzeczne z normami stanowiącymi kryterium kontroli, trzeba je będzie uznać pod takim względem za częściowe w orzekaniu przez TK w sprawie. Czy Trybunał powinien wtedy realizować swoje wewnątrzpaństwowe zadania korygowania prawa – czy chodzi o przypadek pośredniej kolizji pomiędzy prawem wspólnotowym a kompetencjami TK uregulowanymi w konstytucji, które musiały w tym przypadku nastąpić.

VI.

Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że TK w związku z wszczęciem i orzeczeniem w postępowaniu dotyczącym kontroli normy musi częściej również dokładnie oceniać kwestie prawa wspólnotowego; o ile dojdzie on przy tym do wniosku, że przepisom istotnym w postępowaniu dotyczącym omawianego przypadku stało na przeszkodzie prawo wspólnotowe, i konieczne

było przeprowadzenie danego postępowania dotyczącego kontroli normy. Na tym przekonaniu będzie analizowane orzeczenie. Tyle tylko, że poprawnie należałoby mówić, iż w postępowaniu dotyczącym kontroli przepisu jego dalszego zastosowania jako przepisu wewnątrzpaństwowego rzeczywiście zastosowane zostały przepisy wspólnotowe. Nierzadkie są przypadki wszczęcia postępowania dotyczącego kontroli normy z prawem wspólnotowym, w którym TK jest ograniczony do takiej kontroli. Inaczej rzecz ujmując, jeżeli jednak pojawi się przy tym konflikt ze stosowanym prawem wspólnotowym, przepis wewnątrzpaństwowy stojący mu na przeszkodzie nie może zostać zastosowany. Paradoksalnie można powiedzieć, że w głosowanym orzeczeniu TK miał konflikt nie tylko z prawem krajowym, ale również z prawem wspólnotowym, co jest sporne z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Prezentowane zagadnienie tworzy napięte stosunki odnośnie do zapewnienia prawu wspólnotowemu jak największej skuteczności, niestosowania wszelkich przepisów, które mogą stać na przeszkodzie prawu wspólnotowemu i wyłączeniu wszelkich, nawet tymczasowych przepisów dla pewnego zastosowania prawa wspólnotowego. Jak słusznie można zauważyć problemy pojawią się wtedy, kiedy poprzez uchylenie poszczególnych regulacji wewnątrzpaństwowych tworzy się stan prawny niezgodny z prawem wspólnotowym. Tymczasem poprawiony stan prawny nie może naruszać prawa wspólnotowego. Argumentem dodatkowym przemawiającym za tym, iż Trybunał z dużą dozą ostrożności podszedł do tematu jest fakt, iż w omawianym przypadku nie zajął stanowiska co do okoliczności dokładnej zgodności wewnątrzpaństwowego stanu prawnego z prawem wspólnotowym. Otóż dla TK pojawiają się po części trudne kwestie, których rozwiązanie nie jest jednoznacznie możliwe. Dla określenia prawa wynikające z prawa wspólnotowego próbuje on uznać za konieczne z prawami gwarantowanymi przez ustawę konstytucyjną. Należy jeszcze dodać, że stanowią one zatem dla niego także kryterium w sądownictwie, w administracji jak również przy samej kontroli norm.

Konkludując można stwierdzić, że w orzeczeniu TK podjął istotne z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia zagadnienie. Po pierwsze, kwestia ta nie była wcześniej tak szeroko rozważana przez Trybunał. Ten zasadnie poszukując jego rozwiązania, zdecydował się na zastosowanie prawa wspólnotowego co jest szeroko rozważane przez doktrynę. Po drugie, roz-

strzygnięcie podjęte w orzeczeniu jest przekonująco uzasadnione, z naszego obecnego położenia w prawie wspólnotowym i nie powinno – jak kilka lat wcześniej – budzić kontrowersji i być krytykowane. W konsekwencji stanowisko TK należałoby uznać zgodnie z tezą orzeczenia jako regułę dotyczącą postrzegania prawa wspólnotowego i naszych zobowiązań czasem bardzo konkretnych względem prawa wspólnotowego. Prawdliwość zastosowania przez TK w rozważanej sprawie przytoczonej w tezie orzeczenia reguły nie powinna już budzić wątpliwości. Opis stanu faktycznego sprawy pozwala na uznanie prawa wspólnotowego względem prawa krajowego nie tylko w teoretycznych możliwościach sądu konstytucyjnego, ale jako jego praktyczny wymiar.

Literatura

- Bałaban A., *Funkcje konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.
- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.
- Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
- Jaskiernia J., *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- Sadurski W., *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008.
- Wawrzyniak J., *Zasada podziału władz a problem nadużywania władzy*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji Europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniaka, M. Laskowskiej, Warszawa 2009.
- Wiącek M., *Sądy i trybunały w praktyce III RP (wybrane zagadnienia)*, [w:] *XV Lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubika, Warszawa 2012.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

Wójtowicz K., *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires - między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.