

POSTANOWIENIE

Dnia 6 lipca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. T.
przeciwko Sądowi Okręgowemu w O.
o ustalenie i zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 lipca 2016 r.,
zażalenia strony pozwanej na postanowienie Sądu Okręgowego w E.
z dnia 5 sierpnia 2015 r.

**odracza wydanie orzeczenia i przekazuje powiększonemu
składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia następujące
zagadnienie prawne:**

**"Czy oddanie pisma procesowego w polskiej placówce
operatora pocztowego innego niż operator wyznaczony, o którym
stanowi art. 165 § 2 k.p.c., jest równoznaczne z wniesieniem tego
pisma do Sądu w rozumieniu tego przepisu?"**

UZASADNIENIE

W świetle okoliczności sprawy, w związku z którą powstało wskazane w sentencji niniejszego postanowienia zagadnienie prawne, odpis wyroku Sądu Rejonowego w O. z dnia 27 stycznia 2015 r. wraz z uzasadnieniem, w sprawie z powództwa M. T. przeciwko Sądowi Okręgowemu w O. o ustalenie i zapłatę,

doręczony został pozwanemu 9 lutego 2015 r. Pozwany zaskarżając powyższe orzeczenie nadał 23 lutego 2015 r. pismo zawierające apelację w placówce Polskiej Grupy Pocztovej. Wpłynęło ono do Sądu Rejonowego w O. 25 lutego 2015 r.

Postanowieniem z dnia 31 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w E. odrzucił apelację pozwanego jako złożoną po terminie, przyjmując że złożenie przez pozwanego apelacji w placówce Polskiej Grupy Pocztovej nie wywołało skutków prawnych z art. 165 § 2 k.p.c.

13 kwietnia 2015 r. do Sądu Rejonowego w O. wpłynął wniosek pozwanego o przywrócenie terminu do wniesienia apelacji od powyższego wyroku wraz z apelacją. Pozwany, uprawdopodobniając brak winy w uchybieniu terminu wskazał, że usługi pocztowe na rzecz jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego, w tym pozwanego, wykonuje operator pocztowy Polska Grupa Pocztovej S.A. i sądy powszechne korzystają tylko z usług tego operatora, nie mając prawa zawierania umów z innym operatorem pocztowym, w tym z operatorem pocztowym wyznaczonym w rozumieniu art. 165 § 2 k.p.c., tj. Poczta Polska S.A., ponieważ stanowiłoby to naruszenie umowy ramowej o świadczenie usług na rzecz jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego.

Sąd Rejonowy w O. postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2015 r. przywrócił pozwanemu Sądowi Okręgowemu w O. termin do wniesienia apelacji.

Stanowiska tego nie podzielił Sąd Okręgowy, któremu przekazano apelację, i w konsekwencji odrzucił ją postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2015 r. Sąd uznał za bezsporne, że pozwany wniósł apelację po upływie terminu określonego w art. 369 § 2 k.p.c., na skutek nadania apelacji w placówce Polskiej Grupy Pocztovej. W ocenie Sądu Okręgowego okoliczność, że usługi pocztowe na rzecz jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego, w tym Sądu Okręgowego w O. jako pozwanego, wykonuje operator pocztowy Polska Grupa Pocztovej S.A., nie pozbawia pozwanego możliwości skorzystania z usługi operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 165 § 2 k.p.c. Sąd odwoławczy dostrzegł, że Sąd pierwszej instancji, doręczając pozwanemu odpis wyroku wraz z uzasadnieniem, dokonał błędnego pouczenia w kwestii wniesienia środka zaskarżenia przez przytoczenie przepisów dotyczących postępowania karnego. W ocenie Sądu Okręgowego fakt, że Sąd Rejonowy zastosował błędne pouczenie przy doręczeniu pozwanemu

odpisu wyroku z uzasadnieniem, czy jak podnosi pozwany nie wskazał, że wyznaczonym operatorem pocztowym w świetle art. 165 k.p.c. jest Poczta Polska S.A., nie wyłącza winy pozwanego w uchybieniu terminu do wniesienia apelacji.

Na powyższe postanowienie zażalenie wniósł pozwany. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 373 w związku z art. 168 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, że pozwany uchybił terminowi do wniesienia apelacji nie dochowując należytej staranności.

Skarżący wskazał, że podstawową kwestią w sprawie jest fakt nadania apelacji przez pozwanego w ostatnim dniu terminu do jej wniesienia za pośrednictwem operatora pocztowego Polskiej Grupy Pocztovej S.A., który świadczy usługi na podstawie umowy zawartej w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.). Sformułował pytanie, z jakich względów w procesie karnym nadanie przesyłki w ostatnim dniu terminu u każdego operatora pocztowego działającego w Unii Europejskiej (nie tylko na terenie kraju) jest spełnieniem warunku jego zachowania, a w procesie cywilnym nie. Podkreślił, że w sprawie nie ma wątpliwości, że pouczenie Sądu pierwszej instancji odwoływało się do przepisów kodeksu postępowania karnego i mogło wprowadzać w błąd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2013 r., ukształtowały się dwa stanowiska prowadzące do odmiennych rozstrzygnięć kwestii, czy oddanie pisma procesowego w polskiej placówce operatora pocztowego innego niż operator wyznaczony, o którym stanowi art. 165 § 2 k.p.c. jest równoznaczne z wniesieniem tego pisma do sądu w rozumieniu tego przepisu.

Zgodnie z pierwszym z tych poglądów, oddanie pisma procesowego w placówce operatora pocztowego innego niż wyznaczony, w sytuacji gdy wpłynie ono do sądu już po upływie terminu do jego wniesienia, oznacza niezachowanie terminu na dokonanie tej czynności.

Stanowisko takie zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 lipca 2015 r., II UZ 10/15, niepubl. W uzasadnieniu tego postanowienia odwołano się do zasady formalizmu postępowania cywilnego i wskazano, że zasadą jest, że dochowanie terminu do wniesienia przez stronę każdego pisma procesowego wymaga jego wniesienia do właściwego sądu. Od zasady tej ustawodawca przewidział w art. 165 § 2 k.p.c. wyjątek, zrównując w skutkach wniesienie pisma procesowego do właściwego sądu z jego oddaniem w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Niewątpliwie funkcją tego przepisu jest ułatwienie stronom postępowania cywilnego składanie pism procesowych do sądu. Ponieważ art. 165 § 2 k.p.c. ma charakter szczególny, nie może być interpretowany rozszerzająco. Sąd Najwyższy podkreślił, że w rezultacie nie ma podstaw do wykładni art. 165 § 2 k.p.c., zgodnie z którą równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do sądu jest także jego oddanie w polskiej placówce pocztowej operatora niebędącego operatorem wyznaczonym w rozumieniu przepisów Prawa pocztowego. Sąd Najwyższy nie podzielił twierdzenia skarżącej, że takie uregulowanie „tamuje obywatelowi prawo do sądu”. Niewątpliwie, z zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego i przewidzianego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej prawa do sądu, wynika gwarancja zapewnienia każdemu uprawnionemu możliwości przeprowadzenia kontroli orzeczenia przez przeniesienie sprawy do wyższej instancji lub poddania go nadzwyczajnej kontroli. Skarżąca pomija jednak, że w myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Oznacza to, że ustawodawca może w drodze ustawy określić zasady dotyczące przebiegu postępowania sądowego, które z natury rzeczy wiąże się z określonymi obowiązkami, rygorami i ograniczeniami dla stron uczestniczących w takim postępowaniu. Dotyczy to także terminów i sposobów wnoszenia pism procesowych do sądów.

Analogiczne stanowisko, w oparciu o tę samą argumentację, zajął Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 25 sierpnia 2015 r. (II UZ 16/15) i 20 kwietnia 2016 r. (II UZ 75/15, niepubl.), w których wskazano, że art. 165 § 2 k.p.c. nie może być wykładany rozszerzająco. Za takim stanowiskiem przemawia zarówno fakt, że przepis ten ustanawia wyjątek od zasady, jak i okoliczność, że tylko

potwierdzenie wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego potwierdzającego datę nadania pisma procesowego do sądu, co pozwala sądom skontrolować dochowanie przez stronę terminu do dokonania czynności procesowej. Stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy również w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 2016 r., IV CZ 15/16, niepubl. Do tego nurtu orzeczniczego można też zaliczyć postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2016 r., II PZ 2/16, niepubl.

W odniesieniu do art. 321 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) zapadło natomiast postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2015 r., III SW 41/15, niepubl., w którym wskazano, że operator pocztowy InPost SA nie jest „operatorem wyznaczonym” w rozumieniu Prawa pocztowego, a więc w razie nadania protestu wyborczego w placówce pocztowej tego operatora nie ma zastosowania art. 321 § 1 in fine Kodeksu wyborczego.

W istocie rzeczy podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 3 czerwca 2015 r., V CZ 33/15, niepubl. Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 165 § 2 k.p.c., określając sytuacje, w których wniesienie pisma procesowego w placówce pocztowej jest równoznaczne z jego wniesieniem do sądu ze skutkami w zakresie dochowania terminów procesowych, nie ogranicza stron w korzystaniu z usług różnych operatorów pocztowych. Wiąże natomiast pewien skutek prawny tylko z sytuacją, w której strona korzysta z usług operatora wyznaczonego. O tym, kto jest takim operatorem, nie decyduje Kodeks postępowania cywilnego, lecz prawo pocztowe. Zasada wolności działalności gospodarczej nie jest naruszona, gdyż to do strony należy wybór, czy skorzysta z usług Poczty Polskiej ze skutkiem, o którym mowa w art. 165 § 2 k.p.c., czy też z usług innego operatora pocztowego, ale bez tego skutku.

Drugie, odmienne stanowisko, zgodnie z którym oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora innego niż wyznaczony, jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu, zajął Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 23 października 2015 r., V CZ 40/15, niepubl. oraz z dnia 17 marca 2016 r., V CZ 7/16, niepubl.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 23 października 2015 r., V CZ 40/15 Sąd Najwyższy wskazał, że kwestia związana z wykładnią art. 165 § 2 k.p.c. wymaga uwzględnienia również regulacji prawa unijnego dotyczących zasad funkcjonowania rynku usług pocztowych. Podkreślił, że na obowiązującą regulację rynku usług pocztowych w Polsce miały wpływ wieloletnie działania deregulacyjne podejmowane przez Wspólnotę Europejską, a następnie przez Unię Europejską. Ostatni etap tych działań stanowi tzw. trzecia dyrektywa pocztowa - dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. UE Nr L 52 z dnia 27 lutego 2008, s. 3). Przewidziano w niej, że zniesienie tzw. obszaru zastrzeżonego, czyli kategorii usług, których wykonywanie mogło zostać zastrzeżone dla określonego rodzaju podmiotów, nastąpi do 31 grudnia 2010 r., przy czym część państw członkowskich, w tym Polska, uzyskała prawo do wydłużenia tego okresu o dwa lata. Pełne otwarcie polskiego rynku pocztowego nastąpiło z chwilą wejścia w życie prawa pocztowego, tj. z dniem 1 stycznia 2013 r. (art. 192 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2012, poz. 1529 ze zm.)). Pomimo dokonanej deregulacji, prawodawca unijny przewidział możliwość szczególnych unormowań dla wykonywania usługi powszechnej, czyli zapewniającej obywatelom powszechny dostęp do usług pocztowych na obszarze całego kraju. W związku z tymi uregulowaniami, ustawodawca polski w art. 46 ust. 1 prawa pocztowego postanowił, że do świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju jest obowiązany operator wyznaczony i w ust. 2 tego przepisu określił sposób wykonywania tych usług. Ponadto na podstawie art. 178 ust. 1 tego prawa powierzył obowiązki operatora wyznaczonego Poczcie Polskiej S.A. na okres 3 lat, liczony od dnia wejścia w życie prawa pocztowego.

Następnie Sąd Najwyższy wskazał, że kwestię oddania pisma procesowego w polskiej placówce operatora wyznaczonego, które jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu, reguluje nie tylko Kodeks postępowania cywilnego. Takie samo unormowanie tej kwestii, jak w art. 165 § 2 k.p.c., zawiera także art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. - dalej: p.p.s.a.).

Odmienne omawianą kwestię ustawodawca uregulował natomiast w art. 124 k.p.k., który stanowi, że termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, (...).

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że art. 124 k.p.k. otrzymał przytoczone brzmienie na skutek nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247 – dalej: ustawa nowelizująca), która weszła w życie 9 listopada 2013 r. Do tego czasu w omawianej kwestii zawierał on takie samo unormowanie, jak art. 165 § 2 k.p.c. i art. 83 § 3 p.p.s.a. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że proponowana zmiana jest podyktowana przekonaniem, że obecnie nie ma uzasadnienia utrzymywanie monopolu operatora publicznego, tj. Poczty Polskiej S.A., na poświadczenie terminu nadania w placówce pocztowej pisma procesowego, gdy wymaga tego zachowanie terminu. Wymagania, jakim zgodnie z prawem pocztowym musi sprostać operator świadczący powszechne usługi pocztowe, uznać trzeba za gwarantujące rzetelność poświadczenia terminu nadania pisma procesowego. Podkreślono, że nie ma także podstaw do różnicowania zasad doręczania pism stronom i uczestnikom postępowania przez organy procesowe (art. 131 § 1 k.p.k.) i zasad wysyłania pism przez stronę za pośrednictwem operatora pocztowego, gdy wiąże się to z zachowaniem terminu (druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nr 870, VII kadencji).

W uzasadnieniu postanowienia wskazano również na to, że regulacje prawne normujące, z jednej strony w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym, a z drugiej – w postępowaniu karnym, odmiennie tę samą kwestię spotkały się z krytyczną oceną w piśmiennictwie. Nawiązując do uzasadnienia ustawy nowelizującej, wskazywano na potrzebę ich ujednolicenia. Podkreślano też, że zawarte w art. 165 § 2 i art. 83 § 3 p.p.s.a. unormowania dotyczące omawianej kwestii budzą wątpliwości ze względu na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę równości.

Sąd Najwyższy odniósł się też do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, odwołującego się do wykładni prokonstytucyjnej, funkcjonalnej i

systemowej art. 83 § 3 p.p.s.a., w którym przyjmuje się, że oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora InPost jest także równoznaczne z wniesieniem go do sądu (postanowienia z dnia 17 kwietnia 2013 r., I OZ 278/13, niepubl.; z dnia 25 września 2014 r., II OSK 2547/14, niepubl.; z dnia 13 stycznia 2015 r., II FZ 1951/14, niepubl.; z dnia 22 kwietnia 2015 r., I OZ 343/15, niepubl., i z dnia 29 czerwca 2015 r., II OZ 633/15, niepubl.). Zaznaczył, że w motywach orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazywano, że ustalenie użytego w art. 83 § 3 p.p.s.a. znaczenia pojęcia operator wyznaczony i stwierdzenie, jaki podmiot aktualnie tę funkcję pełni, jest skomplikowane. Wymaga bowiem złożonej i szczegółowo przedstawianej analizy prawa pocztowego. Stawianie takich wymagań stronie postępowania, w którym nie ma przymusu adwokacko-radcowskiego, budzi wątpliwości z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych. Zawarta w art. 83 § 3 p.p.s.a norma jest - w jej literalnym brzmieniu - nie do zaakceptowania ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 ust. 1 Konstytucji) i prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W takim wypadku rolą sądów jest nadanie normie prawnej treści zgodnej z Konstytucją (postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., II FZ 1951/14). Podnoszono również, że nie ma podstaw do różnicowania zasad doręczania pism stronom i uczestnikom postępowania przez sąd i zasad oddawania pism przez stronę w placówce pocztowej operatora równoznacznym z wniesieniem go do sądu (postanowienia z dnia 17 kwietnia 2013 r., II OZ 278/13, i z dnia 25 września 2014 r., OSK 2547/14). Wskazywano też na konsekwencje pełnego otwarcia polskiego rynku usług pocztowych z dniem 1 stycznia 2013 r., związane z regulacjami prawa unijnego, które umożliwiło świadczenie usług pocztowych także innym podmiotom niż Polska Poczta S.A. Podkreślano, że powierzenie Polskiej Poczcie SA obowiązków operatora wyznaczonego na oznaczony okres miało na celu danie jej czasu na dostosowanie się do konkurencyjnego rynku usług pocztowych, a nie ograniczanie obywatelom dostępu do usług pocztowych powszechnie świadczonych przez podmiot, który wygrał przetarg na usługi pocztowe dla sądów i prokuratur (postanowienie z dnia 29 czerwca 2015 r., II OZ 633/15).

Przed wszystkim Sąd Najwyższy podkreślił w uzasadnieniu postanowienia, że ważkich argumentów na rzecz przyjętego przez niego stanowiska dostarcza

wykładnia prounijna, uwzględniająca art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67/WE w brzmieniu nadanym dyrektywą 2008/6/WE, który stanowi, że państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. Argumentów wspierających przyjętą wykładnię art. 165 § 2 dostarcza także art. 124 k.p.k. i wskazane w ustawie nowelizującej uzasadnienie proponowanej zmiany tego przepisu, który przed nowelizacją w omawianej kwestii miał takie brzmienie, jak obecnie art. 165 § 2 k.p.c. i 83 § 3 p.p.s.a.

Sąd Najwyższy w składzie, który wydał cytowane orzeczenie, z wyżej wskazanych powodów nie podzielił stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w postanowieniu z dnia 14 lipca 2015 r., II UZ 10/15.

Powyższe stanowisko wraz z uzasadniającą je argumentacją podzielił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 marca 2016 r., V CZ 7/16, niepubl. Zgodnie z tym orzeczeniem nie można pominąć, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 23 października 2015 r., V CZ 40/15, że 9 listopada 2013 r. zmieniony został art. 124 k.p.k., zawierający wcześniej takie samo unormowanie jak art. 165 § 2 k.p.c. i art. 83 § 3 p.p.s.a., który w obecnym brzmieniu stanowi, że termin doręczenia jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Dokonana zmiana podyktowana była przekonaniem, że obecnie nie ma uzasadnienia utrzymywanie monopolu operatora publicznego Poczty Polskiej na poświadczenie terminu nadania w placówce pocztowej pisma procesowego, gdy wymaga tego zachowanie terminu. Nie ma też podstaw do różnicowania zasad doręczania pism stronom i uczestnikom postępowania przez organy procesowe i zasad wysyłania pism przez strony za pośrednictwem operatora pocztowego (druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji nr 870).

Skład orzekający w tej sprawie uznał, że zróżnicowanie regulacji normującej tę samą kwestię w odniesieniu do różnych postępowań ocenić należy jako nieuzasadnione i niepożądane z uwagi na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

W ocenie Sądu Najwyższego w obecnym składzie, przedstawione wyżej orzeczenia ukazują zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, wymagające rozstrzygnięcia przez powiększony skład Sądu Najwyższego.

Wskazane wyżej orzeczenia dowodzą, że w najnowszej judykaturze Sądu Najwyższego stosowanie art. 165 § 2 k.p.c. wywołało rozbieżności, a różnice w wykładni znajdują odzwierciedlenie w odmiennych kierunkach orzeczniczych.

Pierwsze z opisanych stanowisk akcentuje argumenty związane z wykładnią gramatyczną art. 165 § 2 k.p.c., który 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.”

Definicję legalną „operatora wyznaczonego” zawiera w art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego, zgodnie z którym operator wyznaczony to operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego, Poczta Polska S.A. pełni obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, a więc do 1 stycznia 2016 r. Ustawa Prawo pocztowe wyraźnie wskazuje, jaki podmiot jest operatorem wyznaczonym tylko odnośnie do pierwszych trzech lat jej obowiązywania. Procedurę ustanawiania operatora wyznaczonego określa następnie rozdział 6 ustawy. Art. 71 stanowi, że operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. Zgodnie z art. 80 ustawy, informację o zmianie operatora wyznaczonego Prezes UKE podaje do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej BIP. Podmiot pełniący obowiązki operatora wyznaczonego może zatem ulec zmianie w wyniku konkursu. Ustawa przewiduje również możliwość utraty statusu operatora wyznaczonego. U stron nie korzystających z pomocy profesjonalnego pełnomocnika takie uregulowanie może wywoływać uzasadnione wątpliwości co do podmiotu, który pełni w danym momencie obowiązki operatora wyznaczonego. Tym bardziej, że 1 stycznia 2014 r. rozpoczął się proces obsługi pocztowej jednostek sądownictwa powszechnego, prokuratury, sądownictwa administracyjnego, a obecnie również Sądu Najwyższego przez PGP SA i sytuacja

ta ulega ciągłym zmianom. Wobec powyższego przyjęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r., I OPS 1/15, ONSAiWSA 2016 nr 2 poz. 15 (z glosą M. Bigdy – Pogońskiej, Lex), stanowisko, że ustalenie znaczenia normatywnego pojęcia operator wyznaczony nie nastręcza stronie wątpliwości, wydaje się w świetle wskazanych wyżej rozwiązań ustawowych wątpliwe. Rozbieżności, które pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie do wykładni art. 83 § 3 p.p.s.a., zostały we wskazanej uchwale rozstrzygnięte na rzecz ścisłej wykładni językowej (ze zdaniem odrębnym Sędziego NSA Tomasza Kolanowskiego).

Omawiany nurt orzeczniczy odwołuje się też do art. 17 Prawa pocztowego, nadającego potwierdzeniu nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydanemu przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego moc dokumentu urzędowego, co gwarantować ma pewność prawa i jego przewidywalność, a także rękojmię prawidłowości świadczenia usług ze względu na wymogi, jakie musi spełniać operator wyznaczony. Trafnie jednakże podnosi się w zdaniu odrębnym do wskazanej wyżej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w świetle faktu doręczania pism przez niektóre sądy i prokuratury za pomocą innego operatora pocztowego niż Poczta Polska S.A., nie można twierdzić, że Poczta Polska jako operator wyznaczony daje wyłączną gwarancję należytego wykonywania tego zadania. Założenie takie poddawałoby w wątpliwość racjonalność ustawodawcy, który doręczanie pism sądowych, powierzyłby podmiotowi, który nie daje gwarancji należytego świadczenia usług pocztowych. Powyższe czyni wątpliwym założenie, że rygor formalny przewidziany w art. 165 § 2 k.p.c. czy art. 83 § 3 p.p.s.a. służyć ma zapewnieniu sprawnego i rzetelnego postępowania sądowego.

Odnosząc się natomiast do stanowiska zawartego w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2015 r., V CZ 33/15, zgodnie z którym zasada wolności działalności gospodarczej nie jest naruszona, gdyż to do strony należy wybór, czy skorzysta z usług Poczty Polskiej ze skutkiem, o którym mowa w art. 165 § 2 k.p.c., czy też z usług innego operatora pocztowego, ale bez tego skutku, zauważyć należy, że nie zawsze będzie możliwe dostatecznie szybkie nadanie pisma u innego operatora pocztowego, tak aby wpłynęło do sądu przed upływem

terminu do jego wniesienia. Jako przykład wskazać można trzydniowy termin, liczony od dnia zakończenia czynności, w jakim biegły lub tłumacz składa wniosek o przyznanie należności (art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 623). Zatem art. 165 § 2 k.p.c., mimo pozornej konkurencji operatorów tworzy w rzeczywistości w tym zakresie monopol operatora wyznaczonego, gdyż przy skorzystaniu z usług innego operatora pocztowego ponosi się zbyt duże ryzyko niedochowania terminu do wniesienia pisma.

Jednocześnie na uwagę zasługuje przemawiająca za drugim stanowiskiem argumentacja Sądu Najwyższego przedstawiona w powołanej wyżej sprawie V CZ 40/15. Nie można pominąć, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w tym postanowieniu, że 9 listopada 2013 r. zmieniony został art. 124 k.p.k., zawierający wcześniej takie samo unormowanie jak art. 165 § 2 k.p.c., który w obecnym brzmieniu stanowi, iż termin doręczenia jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Dokonana zmiana podyktowana była przekonaniem, że obecnie nie ma uzasadnienia utrzymywanie monopolu operatora publicznego Poczty Polskiej na poświadczenie terminu nadania w placówce pocztowej pisma procesowego, gdy wymaga tego zachowanie terminu. Nie ma też podstaw do różnicowania zasad doręczania pism stronom i uczestnikom postępowania przez organy procesowe i zasad wysyłania pism przez strony za pośrednictwem operatora pocztowego (druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji nr 870).

Za przyjętym w tym postanowieniu stanowiskiem przemawia też zasada wykładni prounijnej. Ustawa - Prawo pocztowe, jak wynika to z uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 801), wdrażać ma do polskiego porządku 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 (Dz.Urz. UE L 2008.52.3 ze zm.; dalej: III Dyrektywa). Dyrektywa ta stanowi ostatni etap liberalizacji rynku usług pocztowych. Przewidziano w niej, że do 31 grudnia 2010 r. nastąpi zniesienie tzw. obszaru zastrzeżonego, czyli kategorii usług, których wykonywanie mogło zostać

zastrzeżone dla określonego rodzaju podmiotów, jednakże niektóre państwa członkowskie w tym Polska uzyskały prawo do wydłużenia tego okresu o dwa lata. Wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. ustawy z dnia 29 grudnia 2012 r. Prawo pocztowe nastąpiło pełne otwarcie polskiego rynku pocztowego. Istotne znaczenie ma art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67/WE w brzmieniu nadanym dyrektywą 2008/6/WE, który stanowi, że państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. W związku z tym niedopuszczalne i prowadzące do ewentualnych roszczeń odszkodowawczych wydaje się, również z uwagi na treść punktu 25 cytowanej Dyrektywy, utrzymywanie przywileju określonego w art. 165 § 2 k.p.c., zapewniającego operatorowi wyznaczonemu, w przeciwieństwie do innych operatorów pocztowych, dodatkowe przychody. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego i zasada wykładni prounijnej przemawia za stanowiskiem, że art. 165 § 2 k.p.c. odnosi się do wszystkich operatorów pocztowych świadczących usługi pocztowe w dowolnym państwie członkowskim UE, w tym w Polsce.

Ponadto granica wykładni, jaką może stanowić językowe znaczenie tekstu, nie jest granicą bezwzględną. Ewentualne naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej nakazywałoby odstąpić od językowej wykładni przepisu. Wskazuje się również, że stosowanie ścisłej wykładni nie może być odnoszone do przepisów regulujących procedurę doręczeń o kluczowym znaczeniu dla zapewnienia realizacji prawa do sądu, które jest podstawowym prawem podmiotowym w demokratycznym państwie prawnym. Uznano, że „pozbawiony logiki i spójności jest mechanizm, w którym obywatel otrzymuje korespondencję z sądu za pośrednictwem operatora pocztowego innego niż Poczta Polska SA, natomiast dla jego dobra (...) i zapewnienia mu realizacji usług pocztowych na najwyższym poziomie odmawia mu się prawa nadania pisma procesowego skierowanego do sądu za pośrednictwem tego innego operatora pocztowego. (...) Zasadnicze znaczenie ma to, że: a) strona procesu może doręczać pisma sądowi wyłącznie za pośrednictwem operatora wyznaczonego (obecnie: Poczta Polska SA), b) sądy natomiast mogą dokonywać doręczeń przez operatorów pocztowych innych niż Poczta Polska SA, c) przy czym strona nie jest o takim ograniczeniu w żaden sposób informowana, d) a znalezienie stosownych regulacji prawnych i informacji

następuje trudności” (zdanie odrębne Sędziego NSA Tomasza Kolanowskiego do uchwały I OPS 1/15).

Zgodzić należy się również, że stanowiskiem, że nie znajduje potwierdzenia teza, zgodnie z którą ochronie praw strony w tym zakresie służy instytucja przywrócenia terminu, gdyż nie zapewnia ona w tej sytuacji odpowiedniego poziomu ochrony praw strony w postępowaniu.

Przedstawiona rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do wykładni art. 165 § 2 k.p.c. wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że przeważają argumenty za drugim z prezentowanych poglądów. Ułatwia ono dostęp do sądu, zwłaszcza wobec malejącej liczby placówek Poczty Polskiej jako operatora wyznaczonego. Rozwiązanie takie ułatwia także dostęp do sądu osobom niepełnosprawnym, które mogą dochować terminu złożenia pisma procesowego oddając pismo procesowe przedstawicielowi operatora pocztowego będącego przedsiębiorstwem kurierskim. Niezrozumiałe jest także przyjmowanie odmiennych rozwiązań na gruncie Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Nie można także nie zauważyć, że poszukiwanie rozwiązania alternatywnego w instytucji przywrócenia terminu w konkretnych okolicznościach prowadzi do istotnego wydłużenia czasu trwania postępowań i wzrostu ich kosztów. Za drugim z wymienionych poglądów przemawia także, jak już wskazano, wykładnia prounijna. Art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67/WE w brzmieniu nadanym dyrektywą 2008/6/WE, który stanowi, że państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych, przemawia za wykluczeniem możliwości przyjmowania różnych skutków w zakresie dochowania terminu czynności oddania pisma procesowego w placówce operatora wyznaczonego i w placówce innego operatora pocztowego. Ścisła gramatyczna wykładnia art. 165 § 2 k.p.c., prowadzi też do tego, że termin do wniesienia pisma procesowego, nadanego w ostatnim dniu terminu, zachowany jest w przypadku nadania tego pisma, na przykład, w placówce operatora pocztowego takiego jak np. DHL czy UPS w Czeskim Cieszynie, a w razie nadania go przez polskiego operatora pocztowego DHL czy UPS w Cieszynie już nie. Powyższe prowadzi do pogorszenia konkurencyjności polskich operatorów pocztowych, zwłaszcza w regionach przygranicznych z innymi

państwami członkowskimi UE. Jest to wprawdzie dopuszczalne z punktu prawa unijnego, ale nie znajduje uzasadnienia merytorycznego.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia nie tylko doprowadzi do usunięcia istniejących rozbieżności w praktyce stosowania przepisu, regulującego tak fundamentalną kwestię jak zachowanie terminu w przypadku nadawania pisma procesowego, ale jest niezbędnym prejudykatem dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Wyjaśnienia bowiem wymaga, czy oddanie pisma procesowego przez skarżącego w placówce PGP SA było równoznaczne z wniesieniem go do sądu i prowadziło do zachowania terminu do złożenia środka zaskarżenia. Ewentualnie niezbędne będzie zbadanie przesłanek przywrócenia terminu, w tym przesłanki braku winy, w tym obok wątpliwości łączących się z postulowaną przez Sąd drugiej instancji możliwością skorzystania przez podmiot z sektora finansów publicznych, który wyłonił w przetargu operatora za pomocą którego doręcza przesyłki, z usług innego operatora, przede wszystkim przeanalizowanie wpływu ewidentnej rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego na przesłankę braku winy w niedochowaniu terminu do złożenia pisma procesowego (środka zaskarżenia).

Wobec powyższego Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁷ § 1 w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. postanowił jak w sentencji.

eb