

POSTANOWIENIE

Dnia 9 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSA Jolanta Hawryszko

w sprawie z wniosku M. P.
przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
o jednorazowe odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 marca 2017 r.,
zażalenia organu rentowego na postanowienie Sądu Okręgowego w P.
z dnia 1 września 2016 r., sygn. akt [...],

**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

Sąd Rejonowy [...] wyrokiem z 25 kwietnia 2016 r. zmienił decyzję pozwanego Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i przyznał wnioskodawcy M. P. prawo do jednorazowego odszkodowania. Na wniosek pozwanego Sąd Rejonowy 6 czerwca 2016 r. doręczył mu odpis wyroku z uzasadnieniem. 20 czerwca 2016 r. pozwany nadał za pośrednictwem InPost S.A. apelację, która wpłynęła do Sądu Rejonowego 22 czerwca 2016 r. Sąd Okręgowy w P. postanowieniem z 1 września 2016 r. odrzucił apelację pozwanego. Stwierdził, że apelacja została złożona po terminie (art. 369 § 1 i 2 k.p.c., art. 165 § 2 k.p.c.) i dlatego została odrzucona (art. 373 k.p.c. i art. 370 k.p.c.). W uzasadnieniu podał, że pozwany był reprezentowany przez fachowego pełnomocnika i nadał przesyłkę zawierającą apelację 20 czerwca 2016 r. za pośrednictwem spółki InPost, która nie jest operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (art. 165 § 2 k.p.c.). Decyzją z 30 czerwca 2015 r. Prezes UKE wybrał jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług Poczta Polska S.A. Tym samym apelacja została złożona nie 20 czerwca 2016 r. (w dacie nadania przesyłki), lecz 22 czerwca 2016 r. (w dacie wpływu przesyłki do Sądu Rejonowego), a więc po terminie, który upłynął 20 czerwca 2016 r.

Pozwany w zażaleniu zarzucił naruszenie: 1) art. 165 § 2 k.p.c., art. 369 § 1 i 2 k.p.c., art. 370 k.p.c. oraz art. 373 k.p.c. przez odrzucenie apelacji organu rentowego, podczas gdy apelacja została złożona z zachowaniem ustawowego terminu; 2) art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż odrzucenie apelacji pozbawia organ rentowy prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez Sąd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wystąpienie z pytaniem prawnym uzasadniają następujące przesłanki.

1. Podstawą zagadnienia prawnego są poważne wątpliwości dotyczące wykładni i stosowania art. 165 § 2 k.p.c. (art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.).

a. Wprawdzie zwykły skład Sądu Najwyższego postanowieniem z 6 lipca 2016 r., III PZ 14/16, przedstawił tożsame pytanie do rozpoznania powiększonemu składowi Sądu Najwyższego, to jednak zagadnienie nie zostało rozstrzygnięte uchwałą. Skład powiększony przyjął sprawę do rozpoznania i rozpoznał ją w zakresie przywrócenia terminu, co wyprzedziło problem główny, czyli rozpoznanie zagadnienia prawnego - postanowienie Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r., III PZP 5/16.

b. Zagadnienie prawne jest nadal aktualne, bo orzecznictwo Sądu Najwyższego jest rozbieżne i nie ma stanowiska składu powiększonego, które stanowiłoby punkt oparcia dla potrzebnego (koniecznego) ujednolicenia orzecznictwa w zakresie wykładni i stosowania art. 165 § 2 k.p.c. Rozbieżności orzecznictwa nie trzeba szerzej opisywać, jako że w poprzedniej sprawie skład powiększony potwierdził, iż w orzecznictwie ujawniły się poważne rozbieżności na tle wykładni tego przepisu (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r., III PZP 5/16). Uprawnione jest zatem jedynie syntetyczne przywołanie orzecznictwa i wskazanie na dwa przeciwne nurty wykładni art. 165 § 2 k.p.c. Chodzi o oddanie pisma procesowego operatorowi pocztowemu ze skutkiem równoznacznym z wniesieniem go do sądu. Jeden kierunek wykładni przyjmuje, że tylko oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (...) jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (postanowienia Sądu Najwyższego z 14 lipca 2015 r., II UZ 10/15, z 3 czerwca 2015 r., V CZ 33/15, z 25 sierpnia 2015 r., II UZ 16/15, z 14 kwietnia 2016 r., IV CZ 15/16, z 20 kwietnia 2016 r., II UZ 75/15, z 17 maja 2016 r., II PZ 2/16, z 8 czerwca 2015 r., III SW 41/16). Natomiast drugi kierunek przyjmuje, że wykładnia systemowa, celowościowa i w zgodzie z prawem unijnym, nie pozwala na podmiotowe zawężenie operatora tylko do operatora wyznaczonego, dlatego taki sam skutek procesowy, czyli wniesienia pisma procesowego do sądu, powoduje oddanie go w polskiej placówce pocztowej zwykłego operatora pocztowego (postanowienia Sądu Najwyższego z 23 października 2015 r., V CZ 40/15 i z 17 marca 2016 r., V CZ 7/16). W argumentacji wskazuje się przy tym na różne rozwiązania przyjęte w procedurze karnej (art. 124 k.p.k.) oraz w procedurze cywilnej i administracyjnej (art. 165 § 2 k.p.c. i art. 83 § 3 ustawy z 30 sierpnia

2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W odniesieniu do tej ostatniej Naczelny Sąd Administracyjny w składzie powiększonym stwierdził, że oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie (uchwała z 19 października 2015 r., I OPS 1/15). Orzeczenia, które nie przyjmują takiego reżimu odwołują się do regulacji dyrektywy pocztowej (dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług) i potrzeby wykładni w zgodzie z prawem unijnym, co pozawalałoby nawet na kreowanie samodzielnej normy. Ponadto art. 165 § 2 k.p.c. miałby być w konflikcie z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

c. Za pozytywną odpowiedź na sformułowane pytanie opowiedział się skład Sądu Najwyższego, który wystąpił z poprzednim zagadnieniem (pytaniem) ujętym w postanowieniu z 6 lipca 2016 r., III PZ 14/16.

d. Wprawdzie Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 listopada 2016 r., III PZP 5/16 przedstawił określoną ocenę problemu, jednak jej walor i znaczenie nie mogą być większe niż sposób rozstrzygnięcia w sprawie, czyli decyduje sentencja tego postanowienia. Chodzi o stwierdzenie konfliktu regulacji z art. 165 § 2 k.p.c. z dyrektywą pocztową wobec nie objęcia nią listów zwykłych a tylko poleconych (art. 7 i art. 8 dyrektywy). Ponadto wskazano na potrzebę ingerencji ustawodawcy ze względu na niespójność przyjętych w systemie prawa procesowego rozwiązań w zakresie trybu doręczania pism sądowych i procesowych oraz związane z tym zastrzeżenia co do zgodności art. 165 § 2 k.p.c. z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem unijnym.

e. W ocenie obecnego składu uzasadnione jest twierdzenie, że nie zachodzą wątpliwości wykładnicze, gdyż uprawniony jest pierwszy nurt wykładni, czyli odpowiedź na sformułowane pytanie powinna być negatywna. Wynika to z poniższych przesłanek.

2. Konieczne jest właściwe uchwycenie relacji prawa pocztowego i procedury cywilnej.

a. Należy oddzielić dwie sfery. Pierwsza to działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług pocztowych (art. 1 ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe). Druga to procedura cywilna. Pierwsza z istoty podlega regułom konkurencji i dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług. Drugiej te reguły są obce, gdyż jest to sfera prawa państwowego czyli domena prawa krajowego. Dyrektywa pocztowa nie reguluje procedury cywilnej. Na gruncie procedur sądowych nie ma konkurencji. Przeciwnie dopuszczalny jest pewien uzasadniony i racjonalny "monopol", taki jak w art. 165 § 2 k.p.c., co wcale nie jest w kolizji z dyrektywą, która wyraźnie na to pozwala w art. 8 w związku z art. 7 (o czym niżej).

b. Procedura cywilna w ogóle nie zajmuje się działalnością pocztową (działalnością gospodarczą), bo to jest całkowicie odrębna materia. Jedyne łącznie z ustawą z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe to jej art. 134, który zmienił przepisy procedury cywilnej, w tym wprowadził istotne dla obecnej sprawy brzmienie art. 165 § 2 k.p.c. oraz pojęcie placówki pocztowej operatora wyznaczonego, czyli operatora pocztowego obowiązującego do świadczenia usług powszechnych. Zwraca się na to uwagę, gdyż argumentacja części rozbieżnego orzecznictwa przyjmuje niewłaściwy punkt odniesienia (ciężkości), czyli swobodę działalności gospodarczej w zakresie usług pocztowych a nie regulację z art. 165 § 2 k.p.c., która stanowi zasadniczą podstawę rozstrzygnięcia rozbieżnego orzecznictwa i nie zajmuje się działalnością gospodarczą (pocztową).

c. Przedmiotem regulacji z art. 165 § 2 k.p.c. jest tylko zachowanie terminu procesowego, a ściślej warunek, którego spełnienie jest równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do sądu, zatem nie funkcjonowanie rynku pocztowego.

d. Strona zawsze odpowiada za dochowanie terminu procesowego. Operator pocztowy wykonuje dla niej tylko określoną usługę. Nieprawidłowe działanie operatora może być podstawą wniosku o przywrócenie terminu, co nie składa się na przedmiot obecnego problemu prawnego. Ograniczenie podmiotowe do wybranego operatora wyznaczonego, oddanie któremu pisma procesowego jest równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu (czyli nawet w ostatnim dniu terminu),

nie stanowi żadnego novum. Historycznie takim operatorem był polski urząd pocztowy. Od 2013 r. jest nim polska placówka pocztowa operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe. Od 1 stycznia 2013 r. jest jeden operator wyznaczony - Poczta Polska S.A. Informacja kto jest operatorem wyznaczonym jest dostępna w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie powinno to stanowić problemu dla strony, która nawet bardzo rzadko prowadzi postępowanie sądowe i występuje bez fachowego pełnomocnika. Wiedza ta jest powszechna, choćby z racji medialnych informacji o konieczności składania zeznań podatkowych w terminie, a w ostateczności właśnie za pośrednictwem wyznaczonego operatora pocztowego dla zachowania terminu (art. 57 ust. 5 pkt 2 k.p.a.). Czym innym jest to, że strona ma naturalny wybór operatora, któremu zleca doręczenie pisma do sądu, jednak nadal odpowiada za dochowanie terminu. Nie można stwierdzić, że nie powinna być świadoma treści regulacji prawnych (obowiązuje zasada powszechnej znajomości prawa).

3. Nie ma konfliktu art. 165 § 2 k.p.c. i dyrektywy 97/67/WE.

a. Dyrektywa pocztowa nie reguluje jak powinna zachować się strona w postępowaniu cywilnym i nie umniejsza jej obowiązków w tym zakresie. Dyrektywa nie narusza prawa Państwa Członkowskiego do organizowania zgodnie z jego ustawodawstwem krajowym świadczenia usługi przesyłki poleconej stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych. Pozwala na to ochrona interesu Państwa Członkowskiego, powodowanego bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Wówczas Państwo ma prawo wyznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie usługi przesyłki poleconej stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym (punkt 20 Preambuły oraz art. 8 w związku z art. 7 dyrektywy).

b. Nieuprawnione jest jednak założenie, że skoro wyjątek ustanowiony w dyrektywie obejmuje tylko przesyłki polecone, to art. 165 § 2 k.p.c. pozostaje w kolizji z dyrektywą, gdyż są jeszcze przesyłki zwykłe, a te mogą zawierać pisma procesowe kierowane do sądu i mogą być dostarczane również przez niewyznaczonych operatorów pocztowych. Taki motyw wykładni można odnaleźć w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r., III PZP 5/16, bo podano, że rozstrzygnięcia wymagałaby kwestia, czy prawem tym (wyjątkiem

wskazany w dyrektywie) objęte jest organizowanie świadczenia przesyłek zwykłych (nierejestrowanych), niejednokrotnie stosowanych przez strony (uczestników) postępowania sądowego zgodnie z polską procedurą. Do wykładni tej wątpliwości wyłącznie właściwi mieliby być TSUE.

c. Wydaje się, że przyjęto, iż wolny rynek usług pocztowych ograniczony jest o przesyłki sądowe, ale tylko polecone (rejestrowane) i dostarczane przez wyznaczonego operatora pocztowego. Można się z tym zgodzić, ale nie jest to podstawa do tezy o kolizji art. 165 § 2 k.p.c. z dyrektywą pocztową. To strona decyduje, czy zleci przesyłkę rejestrowaną (poleconą) czy zwykłą. Usługa pocztowa nie wyłącza całkowicie ryzyka dostarczenia pisma adresatowi. Ryzyko takie może nie wystąpić lub jest nikłe, gdy strona wybiera przesyłkę rejestrowaną (poleconą) a nie zwykłą. Chodzi więc o potwierdzenie nadania, którego z reguły nie ma przy przesyłce zwykłej. Ponadto o gwarancję wykonania usługi, która w wypadku operatora z art. 165 § 2 k.p.c. instytucjonalnie jest większa. Kwestia przesyłek zwykłych schodzi więc na plan dalszy (niekolidujący z prawem unijnym). Przesyłki zwykłe mogą być realizowane przez wyznaczonego operatora pocztowego i zwykłego (niewyznaczonego) operatora pocztowego. Czym innym jest potrzeba zachowania terminu. Innymi słowy dyrektywa pocztowa ani art. 165 § 2 k.p.c. nie zwalniają wyznaczonego operatora pocztowego od przyjmowania zwykłych przesyłek pocztowych kierowanych do sądu. Nie wprowadzają też takiego zakazu. Jednak tylko w przypadku skorzystania z operatora wyznaczonego oddanie pisma jest równoznaczne z oddaniem go do sądu, pod warunkiem, że w razie sporu strona udowodni oddanie zwykłej (nierejestrowanej) przesyłki do sądu u tego operatora. Nie jest to wykluczone. Z drugiej strony są to przypadki wyjątkowe, bo w praktyce - ze zrozumiałych względów - sądowe pisma procesowe wysyła się jako przesyłki rejestrowane. Z zastrzeżenia w dyrektywie pocztowej, że wyjątek dotyczy przesyłek poleconych (rejestrowanych) nie wynika, że art. 165 § 2 k.p.c. pozostaje w kolizji z prawem unijnym i dlatego nie obowiązuje. Nie ma więc potrzeby zwracania się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

d. Strona może wybrać operatora świadczącego usługi pocztowe, jednak termin dotrzymuje tylko wtedy, gdy wybierze operatora wyznaczonego - art. 165 § 2 k.p.c. albo gdy operator niewyznaczony dostarczy przesyłkę do sądu w terminie. O

tym kto jest operatorem wyznaczonym decyduje prawo krajowe. Nie ma konfliktu regulacji krajowej i unijnej. Dyrektywa pocztowa, która nie zajmuje się procedurą cywilną, zezwala na podmiotowe wyodrębnienie operatora wyznaczonego. Operator wyznaczony może oferować przesyłki zwykłe. Wyjątek przyjęty w art. 8 dyrektywy nie wynika z tego, że operator wyznaczony oferuje tylko przesyłki polecone. Operator wyznaczony nie traci tej funkcji z tej racji, że oferuje także przesyłki zwykłe. Znaczenie ma samo oddanie pisma procesowego w terminie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Dyrektywa pocztowa nie zajmuje się kwestią czy i jak strona zadba o dowód nadania, bo to należy do procedury krajowej. Dowód nadania i potencjalna kwestia sporna w tym zakresie nie stanowią przedmiotowo istotnych składników czynności zlecenia doręczenia przesyłki zwykłej. W takiej samej sytuacji dowodowej będzie strona, która nada pismo procesowe do sądu przesyłką zwykłą u innego operatora pocztowego. Regulacja z art. 165 § 2 k.p.c. może obejmować również zwykłe przesyłki.

e. W zakresie przesyłek kierowanych do sądu i wysyłanych przez sąd nie ma monopolu. Strony mogą korzystać z usług innych operatorów (postańców). Wówczas powinny nadać przesyłkę odpowiednio wcześniej aby dotarła do sądu w terminie. Znaczenie ma więc data wpływu. W przypadku operatora wyznaczonego znaczenie ma data nadania.

4. Regulacja z art. 165 § 2 k.p.c. nie jest też niekonstytucyjna ani wadliwa systemowo.

a. Brak tożsamyh regulacji w poszczególnych procedurach krajowych - w cywilnej i administracyjnej a z drugiej strony w karnej - nie oznacza, że którakolwiek z regulacji jest wadliwa, czyli niekonstytucyjna lub niezgodna z prawem unijnym. Postępowanie karne uwzględnia przewagę państwa i prawo strony do obrony, stąd inne ujęcie obowiązku zachowania terminu może być uzasadnione. Natomiast postępowanie cywilne służy sprawie cywilnej, a ta zakłada równą relację procesową stron, zatem regulacja ta jest jednakowa dla wszystkich stron (uczestników) postępowania (art. 1 i 2 k.p.c.). Obowiązki procesowe, w tym dotyczące terminu, są takie same. Terminy procesowe porządkują i stabilizują wówczas postępowanie, co odpowiada naturze sprawy cywilnej. Leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości. Przepisy mają więc samodzielne i właściwe im znaczenie w systemie prawa.

Natomiast eksponowanie uprzedniego uzasadnienia projektu zmiany art. 124 k.p.k. nie powinno decydować w obecnej wykładni art. 165 § 2 k.p.c., bo tak samo ponad potrzebę argumentacji wykraczałoby wskazanie, że w aktualnym projekcie zmian Prawa pocztowego, proponuje się zmianę, zgodnie z którą doręczanie przesyłek poleconych w postępowaniach sądowych i administracyjnych powierzone ma być operatorowi wyznaczonemu (zmiana ma objąć m.in. art. 131 § 1 k.p.c.). Projekt zakłada też zmianę art. 124 k.p.k., w której o zachowaniu terminu ma decydować (zasadniczo) nadanie pisma u operatora wyznaczonego.

b. Art. 165 § 2 k.p.c. nie stanowi szczególnego utrudnienia do stron. Nie stanowi ani nie wprowadza żadnej pułapki bo gramatycznie jest jasny. Nie budzi wątpliwości kto jest pocztowym operatorem wyznaczonym. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że utrudnienie stanowi w ogóle podstawowa znajomość procedur (prawa) i już tylko przez to naruszone jest prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jeżeli strona myli się w wyborze operatora, to znaczny, że nie zna podstawowego prawa, ale to nie jest przesłanką do przyjęcia, że przepis art. 165 § 2 k.p.c. nie obowiązuje. Nie trzeba więc mnożyć wątpliwości wykładniczych, tam gdzie nie jest to konieczne i potrzebne. Od 1 stycznia 2013 r. jest jeden i ten sam operator wyznaczony - Poczta Polska S.A. Informacja o zmianie operatora wyznaczonego jest podawana w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 80 pkt 1 ustawy Prawo pocztowe).

c. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 lipca 2015 r., II UZ 10/15). 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2015 r., V CZ 33/15).

5. Konkluzja.

Nie było właściwe (pożądane) wydanie kolejnego orzeczenia, które pogłębiłoby jedynie rozbieżność w orzecznictwie. Zagadnienie jest nadal aktualne, gdyż argumenty wyrażone w orzeczeniach składają się na przeciwne racje. Wartością podstawową jest jednolitość orzecznictwa w takich samych stanach faktycznych i prawnych. Jednolitość i stabilność orzecznictwa jest w państwie prawa wartością konstytucyjną (art. 1 pkt 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym w związku z art. 2 i art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Uzasadnione jest zatem przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi.

/km/