

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 19 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Bogusław Cudowski

SSN Jolanta Frańczak

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca, uzasadnienie)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

Protokolant Michalina Szpyrka

w sprawie z odwołania M. P.

od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

o jednorazowe odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 19 lipca 2017 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt II UZ 81/16,

„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?”

I. przejmuje sprawę do rozpoznania,

II. na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi pytaniami prawnymi:

1. Czy art. 7 ust. 1 zd. 1 w związku z art. 8 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U.UE 1998 L 15, p. 14 ze zm.; Polskie wydanie specjalne Rozdział 06, Tom 3, s. 71) należy interpretować w ten sposób, że prawem szczególnym jest regulacja krajowego prawa procesowego taka jak przewidziana w art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm., dalej jako k.p.c.), zgodnie z którym tylko oddanie pisma procesowego w krajowej placówce pocztowej operatora wyznaczonego, to jest operatora zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej, jest równoznaczne z wniesieniem tego pisma do sądu, z wykluczeniem przyznania takiego skutku oddaniu pisma procesowego w krajowej placówce pocztowej innego operatora pocztowego świadczącego usługi powszechne, lecz niebędącego operatorem wyznaczonym?

2. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67/WE w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że korzyściami - wynikającymi z przyznania prawa szczególnego operatorowi wyznaczonemu z naruszeniem art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67/WE - należy objąć pozostałych operatorów pocztowych z tym skutkiem, że także oddanie pisma procesowego w krajowej placówce pocztowej operatora pocztowego świadczącego usługi powszechne, lecz niebędącego operatorem wyznaczonym, należy uznać za równoznaczne z wniesieniem tego pisma do sądu, na zasadach analogicznych jak wynikające z wyroku TSUE z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych od C-231/06 do C-233/06 Jonkman (ECLI:EU:C:2007:373)?

3. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na drugie pytanie, czy art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67/WE w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że na sprzeczność z art. 7 ust. 1

zd. 1 dyrektywy 97/67/WE przepisu prawa krajowego, takiego jak art. 165 § 2 k.p.c., może powołać się strona postępowania będąca emanacją Państwa Członkowskiego?

III. rozprawę odracza.

UZASADNIENIE

Przedmiot postępowania

1. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy rozstrzyga problem *stricte* procesowy, nieregulowany przez przepisy prawa Unii Europejskiej: czy strona postępowania, która oddała pismo procesowe w polskiej placówce pocztowej operatora niebędącego operatorem wyznaczonym, dokonała czynności procesowej w terminie. Przesądzenie tej kwestii zależy od wykładni unijnych przepisów normujących zasady funkcjonowania rynku świadczenia usług pocztowych oraz stanowiska Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) w kwestii sposobu zapewnienia skuteczności tym przepisom przez sąd krajowy.

Ramy prawne

Przepisy prawa unijnego

2. Dyrektywa 97/67 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U.UE 1998 L 15, p. 14 ze zm.; Polskie wydanie specjalne Rozdział 06, Tom 3, s. 71, dalej jako dyrektywa 97/67):

Art. 7.1. Państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. [...]

Art. 8. Postanowienia art. 7 nie naruszają prawa Państw Członkowskich do organizowania umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach, emitowania znaczków pocztowych i świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanych w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym.

Przepisy prawa krajowego

3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm., dalej jako k.p.c.):

Art. 165 § 2. 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.

Stan faktyczny sprawy i postępowanie przed sądami krajowymi

4. Postanowieniem z 9 marca 2017 r., II UZ 81/16 skład zwykły Sądu Najwyższego przedstawił do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu zagadnienie prawne o treści: „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?”.
5. Zagadnienie to przedstawiono w sprawie z odwołania ubezpieczonego (M. P.) od decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej jako Prezes KRUS, organ rentowy) w przedmiocie odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Do Sądu Najwyższego wpłynęło zażalenie Prezesa KRUS na postanowienie Sądu drugiej instancji, którym odrzucono apelację organu rentowego jako wniesioną po terminie (upływającym 20 czerwca 2016 r.). Sąd drugiej instancji uznał, że apelacja została wniesiona 22 czerwca 2016 r. (data wpływu przesyłki pocztowej zawierającej apelację do Sądu pierwszej instancji). Sąd drugiej instancji nie uwzględnił jako daty wniesienia apelacji organu rentowego do sądu daty nadania przesyłki pocztowej zawierającej apelację, ponieważ przesyłka pocztowa została nadana za pośrednictwem operatora pocztowego InPost S.A. (przesyłka została nadana 20 czerwca 2016 r. - w ostatnim dniu terminu dokonania czynności procesowej). Operator ten nie był operatorem wyznaczonym do świadczenia usługi powszechnej. Tymczasem art. 165 § 2 k.p.c. uznaje za równoważne z wniesieniem pisma do sądu wyłącznie nadanie pisma procesowego, choćby przesyłką zwykłą, za pośrednictwem operatora wyznaczonego. Operatorem wyznaczonym w 2016 r. była (i jest nadal) tylko Poczta Polska S.A., operator zasiedziały.

6. W zażaleniu organ rentowy zarzucił, w szczególności, naruszenie art. 165 § 2 k.p.c. Podniósł, że apelację złożył w terminie, nadając ją w placówce pocztowej operatora pocztowego.
7. Rozpoznając zażalenie, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym uznał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym art. 165 § 2 k.p.c. ujawniły się poważne wątpliwości w wykładni i zastosowaniu tego przepisu. Źródłem tych wątpliwości jest – w zakresie istotnym dla pytań prejudycjalnych - wątek zgodności art. 165 § 2 k.p.c. z prawem unijnym. Sąd Najwyższy w składzie zwykłym uznał, że art. 165 § 2 k.p.c. nie jest sprzeczny z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67, ponieważ zakres zastosowania tej dyrektywy nie obejmuje krajowych przepisów procesowych. Artykuł 165 § 2 k.p.c. reguluje proceduralne skutki oddania pisma procesowego w placówce pocztowej operatora pocztowego. Nie jest to przepis dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pocztowych, a tylko tych kwestii dotyczy dyrektywa 97/67. Ponadto, dyrektywa ta nie narusza prawa państw członkowskich do organizowania zgodnie z jego ustawodawstwem świadczenia usługi przesyłki poleconej w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (art. 8 w związku z art. 7 oraz pkt 20 preambuły dyrektywy 97/67).
8. Rozpoznając zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uznał, że konieczne jest wystąpienie do TSUE z trzema pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 oraz skutków ewentualnej niezgodności art. 165 § 2 k.p.c. z prawem unijnym. Dlatego przejął do rozpoznania sprawę zażalenia na postanowienie Sądu drugiej instancji o odrzuceniu apelacji i skierował pytania prejudycjalne do TSUE.

Wyjaśnienie krajowego kontekstu prawnego wątpliwości interpretacyjnych Sądu Najwyższego

9. Przepis art. 165 § 2 k.p.c. w przywołanym w pkt 3 brzmieniu obowiązuje od 17 sierpnia 2013 r., na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 880). Odwołanie w treści tego przepisu do „operatora wyznaczonego”

wprowadzono wcześniej (od 1 stycznia 2013 r.), na mocy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529, dalej jako Prawo pocztowe). Wdraża ona zmienioną dyrektywę 97/67.

10. Na tle wykładni art. 165 § 2 k.p.c. w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowały się dwa przeciwstawne względem siebie stanowiska odnośnie skutków prawnych oddania pisma procesowego w polskiej placówce operatora pocztowego innego, niż operator wyznaczony.
11. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem, oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora niebędącego operatorem wyznaczonym, gdy pismo to wpłynie do właściwego sądu po upływie ustawowego terminu na dokonanie czynności procesowej, oznacza, że strona uchybiła terminowi. Czynność procesowa jest więc bezskuteczna (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2015 r., V CZ 33/15; z 8 czerwca 2015 r., III SW 41/15; z 14 lipca 2015 r., II UZ 10/15; 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 i z 17 maja 2016 r., II PZ 2/16). Ta linia orzecznicza nie zauważa kontekstu unijnego przy wykładni i zastosowaniu art. 165 § 2 k.p.c., milcząco uznając, że zakres normowania dyrektywy 97/67 nie obejmuje regulacji wynikającej z tego przepisu prawa krajowego.
12. Zgodnie z mniejszościowym poglądem, oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora innego, niż operator wyznaczony (w terminie) jest równoznaczne w skutkach prawnych z jego wniesieniem do sądu (postanowienia Sądu Najwyższego z 23 października 2015 r., V CZ 40/15; z 17 marca 2016 r., V CZ 7/16). W postanowieniu V CZ 40/15 Sąd Najwyższy przyjął, że art. 165 § 2 k.p.c. należy wyklądać prounijnie. Nie przedstawił jednak argumentacji w zakresie wykładni i zakresu zastosowania art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 oraz sposobu prounijnej wykładni art. 165 § 2 k.p.c. W postanowieniu V CZ 7/16 Sąd Najwyższy ograniczył się zaś do podzielenia stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu postanowienia V CZ 40/15.
13. Wskazana powyżej rozbieżność w wykładni art. 165 § 2 k.p.c. skłoniła już wcześniej Sąd Najwyższy do przedstawienia składowi powiększonemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego o treści analogicznej, jak w niniejszej

sprawie (postanowienie z 6 lipca 2016 r., II PZ 14/16). W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wyraźnie uznał art. 165 § 2 k.p.c. za sprzeczny z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67, jako utrzymujący przywilej zapewniający operatorowi wyznaczonemu dodatkowe przychody. Tym samym przyjął, że w zakres unormowania wynikającego z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 mogą wchodzić przepisy zawarte w różnych aktach prawa krajowego, o ile tylko wynikające z nich regulacje można zakwalifikować jako uprzywilejowujące operatora wyznaczonego.

14. Postanowieniem składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r., III PZP 5/16 nie udzielono odpowiedzi na pytanie przedstawione postanowieniem II PZ 14/16, lecz przejęto sprawę do rozpoznania i przywrócono termin do wniesienia środka zaskarżenia, odrzuconego jako wniesionego po terminie (ponieważ pismo procesowe nadane w polskiej placówce operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym dotarło do sądu już po upływie terminu na dokonanie czynności procesowej). Było to możliwe z uwagi na błędne pouczenie o operatorze pocztowym, za pośrednictwem którego można wnieść pismo procesowe do sądu ze skutkami z art. 165 § 2 k.p.c. W uzasadnieniu postanowienia III PZP 5/16 zasygnalizowano jednak istotne wątpliwości w przedmiocie zgodności tego przepisu z prawem unijnym i wskazano na potrzebę interwencji prawodawcy.
15. Dla wyjaśnienia kontekstu prawnego sprawy istotne jest zwrócenie uwagi, że analogiczne rozbieżności ujawniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powstały one na tle art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.). Przepis ten jest sformułowany tak samo jak art. 165 § 2 k.p.c. Rozbieżności te rozstrzygnięto uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., I OPS 1/15 (ONSAiWSA 2016 nr 2, poz. 15, ze zdaniem odrębnym sędziego NSA Tomasza Kolanowskiego). Zgodnie z treścią tej uchwały, oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony nie skutkuje zachowaniem terminu, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie. W uzasadnieniu tej uchwały

również nie uwzględniono ewentualnego kontekstu unijnego zagadnienia prawnego w niniejszej sprawie. Na kontekst ten powołano się natomiast w zdaniu odrębnym.

16. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na treść odpowiednika art. 165 § 2 k.p.c. w krajowej karnej ustawie procesowej. Zgodnie z art. 124 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm., dalej jako k.p.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 ze zm.), „termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej [...]”. Przed tą zmianą art. 124 k.p.k. brzmiał, na mocy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, tak samo jak art. 165 § 2 k.p.c. Nowelizując k.p.k., zwrócono uwagę, że w aktualnych realiach rynku pocztowego nie ma żadnych podstaw dla utrzymania uprzywilejowania operatora wyznaczonego.
17. Należy także zwrócić uwagę, że Prawo pocztowe wyraźnie odróżnia operatora wyznaczonego od innych operatorów pocztowych. „Operatorem wyznaczonym” jest taki operator pocztowy, który jest „obowiązany” do świadczenia usług powszechnych (art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego). Natomiast pozostali operatorzy są „uprawnieni” (ale nie są „obowiązani”) do wykonywania działalności pocztowej w wybranym przez siebie zakresie. Operatorem wyznaczonym jest aktualnie, na mocy decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Poczta Polska S.A. – zasiedziały operator pocztowy.

W kwestii pierwszego pytania prejudycjalnego

18. Pierwsze pytanie prejudycjalne obejmuje dwa szczegółowe i ściśle powiązane za sobą problemy prawne: jak należy rozumieć art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 oraz czy unormowanie krajowej ustawy procesowej, takie jak wynikające z art. 165 § 2 k.p.c., mieści się w zakresie normowania dyrektywy 97/67.

19. Artykuł 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 zakazuje państwom członkowskim udzielania oraz utrzymywania w mocy praw wyłącznych lub praw szczególnych w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. Artykuł 165 § 2 k.p.c. nie przyznaje operatorowi wyznaczonemu prawa wyłącznego. Każdy operator pocztowy może zajmować się dostarczaniem przesyłek zawierających pisma procesowe. Do rozważenia pozostaje, czy art. 165 § 2 k.p.c. przyznaje operatorowi wyznaczonemu „prawo szczególne”.
20. Dyrektywa 97/67 nie definiuje „prawa szczególnego”. Pojęcie to występuje w różnych aktach prawnych, w szczególności w art. 106 ust. 1 TFUE. W dotychczasowym orzecznictwie TSUE nie wyjaśnił, jak należy rozumieć prawa szczególne (specjalne), choć niewątpliwie odróżnia prawa specjalne od praw wyłącznych (por. wyroki z 19 marca 1991 r. w sprawie 202/88 *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1991:120, pkt 32 i 45; z 17 listopada 1992 r. w sprawach C-271/90, C-281/90 i C-289/90 *Hiszpania i in. P. Komisji*, ECLI:EU:C:1992:440, pkt 31). Z reguły TSUE wymienia je razem z prawami wyłącznymi. Przykładowo, w wyroku z 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-327/12 *SOA Nazionale Costruttori* (ECLI:EU:C:2013:827) Trybunał przyjął, że „środek państwowy nadaje prawo wyłączne lub specjalne w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE, gdy udziela ochrony ograniczonej liczbie przedsiębiorstw i może istotnie wpłynąć na zdolność innych przedsiębiorstw do prowadzenia danej działalności gospodarczej na tym samym obszarze w zasadniczo równorzędnych warunkach” (pkt 41).
21. Definicje legalne praw specjalnych znajdują się w aktach prawa pochodnego: art. 1 pkt 6 lit. b) dyrektywy Komisji 2002/77 z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. L 249, s. 21); art. 2 lit. g) dyrektywy Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.U. UE 2006, L 318, s. 17); art. 1 pkt 4 dyrektywy Komisji 2008/63/WE z dnia 20 czerwca 2008 r. w sprawie konkurencji na rynkach końcowych urządzeń telekomunikacyjnych (Dz.U. UE 2008, L 162, s. 20); art. 4 ust. 3 dyrektywy

Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. UE 2014, L 94, s. 243).

22. Zdaniem Sądu Najwyższego, istota definicji praw szczególnych z przywołanych przepisów jest wspólna: prawem specjalnym (szczególnym) jest uprawnienie przyznane w dowolnym akcie prawnym co najmniej jednemu podmiotowi, jeżeli uprawnienie to istotnie wpływa na możliwość świadczenia przez inne podmioty tych samych usług. Taką wykładnię „praw szczególnych” z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 wspiera Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych (Dz. Urz. UE 1998, C 39, s. 2, polskie wydanie specjalne 08, t. 1, s. 174).
23. W ocenie Sądu Najwyższego, art. 165 § 2 k.p.c. przyznaje pewną korzyść operatorowi wyznaczonemu (a zatem – w realiach rynku pocztowego w Polsce - tylko jednemu operatorowi pocztowemu). Korzyść ta polega na tym, że zachęca się potencjalnych usługobiorców do korzystania z pośrednictwa operatora wyznaczonego przy kierowaniu pism procesowych do sądu w inny sposób niż przez złożenia pisma bezpośrednio w siedzibie sądu. Tylko oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego jest traktowane przez prawodawcę jako oddanie pisma procesowego w terminie (fikcja prawna złożenia pisma procesowego w siedzibie sądu w dniu oddania przesyłki pocztowej zawierającej to pismo w placówce pocztowej). Skorzystanie z usług operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym obarczone jest ryzykiem doręczenia przez takiego operatora pisma procesowego do sądu już po upływie terminu na jego wniesienie. Oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej takiego operatora pocztowego nie oznacza, że pismo zostało wniesione do sądu w dniu nadania przesyłki pocztowej zawierającej to pismo, lecz dopiero w dniu doręczenia tej przesyłki do siedziby sądu. Dlatego w krajowym piśmiennictwie przyjmuje się, że art. 165 § 2 k.p.c. zniechęca

strony postępowania do wyboru innych operatorów pocztowych celem doręczenia pisma procesowego do sądu (Z. Snażyk, *Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku*, Warszawa 2015, s. 110-111; I. Wolwiak, *Glosa do postanowienia SN z dnia 23 października 2015 r., V CZ 40/15*, OSP 2017 nr 1, s. 11-12; R. Szczęsny, *Wybrane problemy prawne doręczania tzw. przesyłek urzędowych za pośrednictwem operatorów pocztowych*, iKAR 2014, nr 2(3), s. 70; K. Chojecka, *Prawne przeszkody w liberalizacji rynku pocztowego w Polsce* [w:] red. T. Skoczny, *Przemiany w polskim sektorze pocztowym*, Warszawa 2016, s. 157; B. Łukańko, *Glosa do uchwały naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.10.2015 r., I OPS 1/15*, PiP 2017 nr 6, s. 130; *tenże*, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 23.10.2015 r., V CZ 40/15*, Przegląd Sądowy 2017 nr 6, s. 123).

24. Sąd Najwyższy zauważa, że koncepcja „zniechęcania” przez przepisy prawa krajowego do korzystania z wolności wynikających z prawa unijnego jest od dawna stosowana przez TSUE do oceny zgodności przepisów prawa krajowego ze swobodami rynku wewnętrznego. Wydaje się jednak, że samo „zniechęcenie” nie jest wystarczające do uznania art. 165 § 2 k.p.c. jako prawa szczególnego. Wynikające z niego uprzywilejowanie musi znacząco wpływać na zdolność jakiegokolwiek innego przedsiębiorcy do zapewnienia tej samej usługi przy znacząco porównywalnych warunkach.
25. Według Sądu Najwyższego, art. 165 § 2 k.p.c. powoduje, że inni operatorzy pocztowi nie mogą skutecznie konkurować – przy porównywalnych warunkach – z operatorem wyznaczonym. Nie są w stanie pozyskać klientów zainteresowanych wysyłaniem pism procesowych za ich pośrednictwem za pomocą ceny lub jakości świadczonych usług. Bieg terminu do dokonania czynności procesowej rozpoczyna się od ogłoszenia albo doręczenia stronie stosownego orzeczenia lub pisma. Strona dochowa terminu, jeżeli przed jego upływem złoży pismo procesowe w sądzie właściwym dla jej sprawy albo odda to pismo w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. To, kiedy pismo oddane w placówce pocztowej operatora wyznaczonego trafi do sądu właściwego, nie ma znaczenia dla dochowania terminu. Natomiast

strona postępowania cywilnego zamierzająca skorzystać z usług operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym musi oddać przesyłkę pocztową z pismem procesowym znacznie wcześniej. Operator ten – przy literalnej i przeważającej wykładni art. 165 § 2 k.p.c. – musi fizycznie doręczyć przesyłkę do sądu przed upływem terminu, jaki strona ma na złożenia pisma w siedzibie sądu (nie ma przy tym znaczenia, czy jest to przesyłka zwykła, czy polecona). Powoduje to, że dla takiej strony termin na dokonanie czynności procesowej zostaje radykalnie skrócony.

26. Dlatego Sąd Najwyższy skłania się ku przyjęciu takiej wykładni art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67, zgodnie z którą przepis taki jak art. 165 § 2 k.p.c. stanowi prawo szczególne. Udzieleniu takiej odpowiedzi nie stoi na przeszkodzie art. 8 dyrektywy 97/67. Zgodnie z jego treścią, art. 7 dyrektywy 97/67 „nie narusza” prawa Państw Członkowskich do organizowania świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanych w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym. Jako wyjątek od zasady z art. 7, przepis ten nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Zdaniem Sądu Najwyższego, art. 8 pozwala Państwom Członkowskim jedynie na wprowadzenie wymogu kierowania do sądu pism procesowych za pomocą przesyłek poleconych. Przepis ten nie upoważnia Państw Członkowskich do zastrzeżenia tylko dla operatora wyznaczonego świadczenia usługi przesyłek poleconych w postępowaniu sądowym (ze skutkami, o których mowa w art. 165 § 2 k.p.c.). Nie uprawnia również Państw Członkowskich do wprowadzenia takiego uprzywilejowania operatora wyznaczonego, jakie wynika z art. 165 § 2 k.p.c., w przypadku kierowania do sądu pism procesowych zwykłą przesyłką pocztową.
27. Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy unormowanie takie jak wynikające z art. 165 § 2 k.p.c., zawarte w krajowej ustawie procesowej, jest objęte zakresem normowania dyrektywy 97/67. Sąd Najwyższy w składzie zwykłym kategorycznie stwierdził, że regulacja art. 165 § 2 k.p.c. mieści się poza zakresem zastosowania dyrektywy 97/67. Argumentacja w tym zakresie przedstawiona została powyżej w punkcie 7.

28. Natomiast Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uważa, że dla uznania konkretnego unormowania krajowego za prawo szczególne w rozumieniu art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 nie ma znaczenia, czy prawo krajowe przyznaje „korzyści” wybranemu operatorowi pocztowemu (operatorowi wyznaczonemu) w ustawie branżowej (np. Prawie pocztowym), czy w innym akcie prawnej, w tym w ustawie procesowej. Dla stwierdzenia, czy regulacja art. 165 § 2 k.p.c. wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 97/67 istotne jest jedynie, czy przepis ten uprzywilejowuje operatora wyznaczonego względem innych operatorów pocztowych. Z punktu widzenia instytucji „prawa szczególnego” znaczenie ma tylko to, czy przyznane danemu operatorowi pocztowemu uprawnienie rzutuje w znacznym stopniu na możliwość świadczenia danej usługi, czy choćby – jak przyjęto w sprawie C-327/12 *SOA Nazionale Costruttori* – przyznaje przewagę konkurencyjną jednemu albo kilku uczestnikom rynku.

W kwestii drugiego pytania prejudycjalnego

29. Przedmiotem drugiego pytania są konsekwencje, jakie powinien wyciągnąć sąd krajowy w przypadku udzielenia przez TSUE pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, gdyby niemożliwa okazała prounijna wykładnia regulacji krajowej.
30. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, stosując prawo krajowe, należy dokonywać jego wykładni w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu tej dyrektywy, odwołując się do uznanych w porządku krajowym metod wykładni, tak by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami” (zamiast wielu zob. wyrok TSUE z 24 stycznia 2012 r., C-282/10, *Dominguez*, ECLI:EU:C:2012:33, pkt 27). Z drugiej strony, zasada wykładni prounijnej nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem* (*ibidem*, pkt 25).
31. Przeważająca linia orzecznicza Sądu Najwyższego (zob. pkt 11) opiera się na założeniu, że wykładnia zapewniająca ewentualną zgodność art. 165 § 2 k.p.c. z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 byłaby wykładnią *contra legem* (np. postanowienia Sądu Najwyższego z 16 września 2016 r., IV CZ 51/16,

LEX nr 2139257; z 14 lipca 2015 r., II UZ 10/15). Także w postanowieniu składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r. III PZP 5/16 podkreślono, że do zapewnienia zgodności art. 165 § 2 k.p.c. z prawem unijnym konieczna jest interwencja ustawodawcy. Prounijna wykładnia art. 165 § 2 k.p.c. wymagałaby nadania temu przepisowi zupełnie innego znaczenia. Z przepisu, z którego wynika wyraźnie, że to „oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej [...] jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu” należałoby wywieść treść, zgodnie z którą „oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej dowolnego operatora uprawnionego do świadczenia usługi powszechnej [...] jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”.

32. Orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszcza możliwość odstąpienia od wyników wykładni językowej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2016 r., I PK 102/15; uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15), gdy: 1) sens językowy jest ewidentnie sprzeczny z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi; 2) wykładnia językowa jest rażąco niesłuszna, nieracjonalna, niesprawiedliwa lub niweczająca ratio legis interpretowanego przepisu; 3) wykładnia językowa prowadzi do absurdu; 4) w razie oczywistego błędu językowego. Wymienione przypadki nie nadają się do zastosowania w niniejszej sprawie. Odstępstwo od wyników wykładni językowej jest ponadto zabiegiem wysoce dyskusyjnym w odniesieniu do ustawy procesowej, jaką jest Kodeks postępowania cywilnego. Przepisy ustawy procesowej podlegają bowiem ścisłej (zawężającej) wykładni, a prounijna wykładnia art. 165 § 2 k.p.c. wymagałaby rozszerzającej interpretacji.
33. Niemożność dokonania prounijnej wykładni art. 165 § 2 k.p.c. powinna prowadzić do odmowy zastosowania tego przepisu, zgodnie z regułą *Simmenthal*. Nie zapewnia to pełnej skuteczności art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67. Skutkiem odmowy zastosowania art. 165 § 2 k.p.c. będzie odrzucenie apelacji wniesionej do sądu za pośrednictwem operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym. Wzmocni to jedynie

efekt zniechęcania do korzystania z usług tych operatorów pocztowych. Skutecznym, choć możliwym do zastosowania w niektórych sprawach, środkiem zapewnienia skuteczności dyrektywie 97/67 nie jest także wykorzystanie instytucji przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 listopada 2016 r., III PZP 5/16).

34. Pozostaje do rozważenia odwołanie się do zasady bezpośredniego skutku dyrektywy. Artykuł 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 jest jasny i precyzyjny. Przepis nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania lub swobodnego wyboru jednej z alternatywnych opcji. Rozstrzygnięcia TSUE wymaga jednak, jak daleko sięga bezpośrednia skuteczność art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67. Niewątpliwie bezpośrednimi adresatami tego przepisu są Państwa Członkowskie oraz operatorzy pocztowi.
35. Sąd Najwyższy skłania się ku przyjęciu następującego rozumowania. Z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 wynika obowiązek równego traktowania wszystkich operatorów pocztowych, w zakresie zasad świadczenia usług pocztowych. W tej sytuacji, gdy prawo krajowe przewiduje określone skutki oddania pisma procesowego w placówce pocztowej jednego operatora (operatora wyznaczonego), takie same skutki należy nadać oddaniu pisma procesowego w placówce pocztowej innego operatora świadczącego usługę pocztową. Wówczas, przy rozstrzyganiu o zasadności odrzucenia apelacji wniesionej za pośrednictwem operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym, obok art. 165 § 2 k.p.c., należałoby zastosować bezpośrednio skuteczny art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67.
36. Do dokonania takiego zabiegu niezbędne jest jednak stwierdzenie przez TSUE, że z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 wynika prawo jednostki do oddania pisma procesowego w placówce pocztowej dowolnego operatora pocztowego ze skutkiem jaki art. 165 § 2 k.p.c. wiąże z wniesieniem takiego pisma do sądu. Dyrektywa 97/67 nie normuje trybu i skutków wnoszenia pism procesowych do sądów krajowych za pośrednictwem operatorów pocztowych. Ponadto, została wydana na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, odnoszącego się do

funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dlatego taka wykładnia art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 jest dyskusyjna.

37. Sąd Najwyższy uważa jednak, że - celem zapewnienia skuteczności prawa unijnego - dopuszczalne może być zastosowanie art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 w związku z art. 165 § 2 k.p.c. na analogicznych zasadach, jakie w orzecznictwie TSUE wypracowano w sprawach z zakresu prawa antydyskryminacyjnego. Zgodnie z tzw. formułą *Jonkmann* (wyrok TSUE z 21 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych od C-231/06 do C-233/06, *Jonkmann*, ECLI:EU:C:2007:373, pkt 39), w przypadku stwierdzenia dyskryminacji sprzecznej z prawem unijnym, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, poszanowanie tej zasady może zostać zapewnione jedynie w drodze przyznania osobom należącym do grupy gorzej traktowanej tych samych korzyści, jakie przysługują osobom uprzywilejowanym.
38. Zdaniem Sądu Najwyższego, zastosowanie art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 w zbiegu z art. 165 § 2 k.p.c. na zasadach analogicznych do formuły *Jonkmann* ma oparcie w zasadzie równego traktowania stron postępowania w zakresie skutków prawnych oddania pisma procesowego w placówce pocztowej operatora pocztowego (jako zasadzie krajowego postępowania cywilnego) oraz w zasadzie równego traktowania operatorów pocztowych (jako wynikającej z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67).

W kwestii trzeciego pytania prejudycjalnego

39. Trzecie pytanie uzasadnione jest konfiguracją procesową w niniejszej sprawie. Mianowicie, na podstawie art. 165 § 2 k.p.c., który może być sprzeczny z art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67, odrzucono środek zaskarżenia wniesiony przez Prezesa KRUS. Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej (art. 2 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 277).
40. Status Prezesa KRUS jako organu państwa członkowskiego nie stoi na przeszkodzie dokonaniu prounijnej wykładni art. 165 § 2 k.p.c. ze skutkami, które będą korzystne dla tego organu (przyjęcie, że jego apelacja została

wniesiona w terminie). Z uwagi na poważne wątpliwości, czy prounijna wykładnia art. 165 § 2 k.p.c. nie będzie wykładnią *contra legem*, Sąd Najwyższy wnosi o rozstrzygnięcie problemu, czy organ Państwa Członkowskiego taki jak Prezes KRUS może powołać się na art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67, po to, by w przypadku pozytywnej odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, wywieść z tego przepisu korzystny dla siebie skutek w postaci rozszerzania skutku przewidzianego w art. 165 § 2 k.p.c. na oddanie pisma procesowego w placówce pocztowej operatora niewyznaczonego.

41. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TSUE, bezpośredni skutek dyrektyw ograniczony jest do przypadków, w których to jednostka powołuje się na dyrektywę przeciwko państwu. Państwo nie może powoływać się na bezpośredni skutek dyrektywy przeciwko jednostce.
42. W niniejszej sprawie, powołanie się przez organ rentowy na art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 nie prowadzi do nałożenia na jednostkę – przeciwnika procesowego żadnych obowiązków, nieprzewidzianych w prawie krajowym. Nie prowadzi także do pozbawienia jednostki, przeciwnika procesowego organu rentowego, jakiegokolwiek prawa przyznanego jej na podstawie przepisów krajowych. Umożliwienie zastosowania art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 w sposób opisany w drugim pytaniu prejudycjalnym, na korzyść także takich podmiotów jak organ rentowy, służy jedynie zapewnieniu skuteczności dyrektywie 97/67. Z drugiej jednak strony, Państwo Członkowskie nie może odnosić korzyści z naruszenia prawa unijnego, polegającego na nieprawidłowej implementacji dyrektywy. Przemawia to za udzieleniem odpowiedzi negatywnej na trzecie pytanie. Zasadne jest więc rozważenie przez TSUE, czy w tego rodzaju sytuacjach, strona postępowania krajowego będąca emanacją Państwa Członkowskiego, może powoływać się na art. 7 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 97/67 celem uniknięcia negatywnych skutków zastosowania przepisu krajowej ustawy procesowej, takiego jak art. 165 § 2 k.p.c., jeżeli TSUE dokona takiej wykładni powołanego przepisu dyrektywy, z której wynikać będzie, że przepis krajowy jest niezgodny z prawem unijnym.

Konkluzje

43. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy sformułował trzy pytania. Odpowiedź na nie rzutuje na rozstrzygnięcie o zażaleniu organu rentowego na postanowienie o odrzuceniu jego apelacji. Wpłynie także na praktykę sądów polskich orzekających na podstawie innych ustaw procesowych, a być może także na działania ustawodawcy krajowego.

kc