



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 sierpnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania K.K.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Opolu

o zwrot emerytury,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 6 sierpnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od postanowienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 27 października 2021 r., sygn. akt III AUz 135/21,

**1. uchyla zaskarżone postanowienie w punkcie II i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego,**

**2. odrzuca skargę kasacyjną w pozostałej części.**

(J.C.)

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska

Jolanta Frańczak

Piotr Prusinowski

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Opolu postanowieniem z dnia 11 maja 2021 r. odrzucił odwołanie K.K. (dalej jako odwołująca się) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu z dnia 13 września 2019 r., zobowiązującej odwołującą się do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (pkt 1), wyłączył do odrębnego rozpoznania sprawę z odwołania od decyzji waloryzującej z dnia 20 marca 2020 r. (pkt 2) oraz zasądził od odwołującej się na rzecz organu rentowego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt 3).

W sprawie tej Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z dnia 13 września 2019 r. organ rentowy stwierdził, że odwołująca się nienależnie pobrała emeryturę za okres od dnia 1 sierpnia 2013 r. do dnia 31 lipca 2016 r. i zobowiązał ją do zwrotu tego świadczenia w kwocie 46.008 zł. Decyzja ta została przekazana do wysyłki w dniu 13 września 2019 r. na adres odwołującej się w Niemczech, tj. E. [...], [...] K. Niemiecki doręczyciel w dniu 20 września 2019 r. stwierdził, że doręczenie osobiste nie było możliwe, a w dniu 1 października 2019 r., iż przesyłka nie została podjęta („non reclame/nicht abgeholt”) i zwrócił ją do nadawcy. W dniu 22 listopada 2019 r. organ rentowy ponownie wysłał przedmiotową decyzję na ten sam adres. W dniu 1 grudnia 2019 r. niemiecki doręczyciel stwierdził, że doręczenie osobiste nie było możliwe, a w dniu 12 grudnia 2019 r. odnotował, że przesyłka nie została podjęta („non reclame/nicht abgeholt”), po czym - tak jak za pierwszym razem - zwrócił ją do nadawcy. Odwołanie od decyzji z dnia 13 września 2019 r. odwołująca się złożyła bezpośrednio w organie rentowym dopiero w dniu 25 czerwca 2020 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie podlega odrzuceniu jako wniesione po upływie miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c., ponieważ odwołująca się nie wykazała, iż przekroczenie terminu nie było nadmierne i nastąpiło z przyczyn od niej niezależnych (art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c.). Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, że sporna decyzja została odwołującą się prawidłowo doręczona. Organ rentowy przesłał ją na wskazany przez odwołującą się adres w Niemczech, tj. E. [...], [...] K. (pod którym nadal zamieszkuje), a niemiecki urząd pocztowy podjął próbę bezpośredniego doręczenia przesyłki. Z

przedłożonych przez odwołującą się zawiadomień o możliwości odbioru na pocztie przesyłki zawierającej sporną decyzję (określonych przez nią w piśmie procesowym z dnia 17 sierpnia 2020 r. jako „awizo”) wynika, że nie było możliwe osobiste doręczenie przesyłki w dniu 20 września 2019 r. pod adresem zamieszkania i dlatego pozostawiono zawiadomienie o podjętej próbie doręczenia i możliwości odbioru przesyłki w urzędzie pocztowym. Podobnie było przy kolejnej próbie doręczenia przesyłki w dniu 2 grudnia 2019 r., kiedy to również pozostawiono pod adresem odwołującej się zawiadomienie o próbie doręczenia i możliwości odbioru w urzędzie pocztowym. Ostatecznie przesyłkę zwrócono do nadawcy z adnotacją „*non reclame/nicht abgeholt*”, czyli „nie podjęto”.

Sąd Okręgowy stwierdził, że zarówno w prawie polskim, jak i w prawie Unii Europejskiej nie istnieje regulacja prawna dotycząca trybu doręczeń przesyłek pocztowych w postępowaniu administracyjnym na co zwracał uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 sierpnia 2020 r., I OSK 138/20 (LEX nr 3157697). Dla oceny doręczenia przesyłki skierowanej do osoby mającej adres do korespondencji w Niemczech konieczne było zatem odwołanie się do regulacji zawartych w Regulaminie poczty listowej Światowego Związku Pocztowego sporządzonego w Bernie dnia 28 stycznia 2005 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 108, poz. 744, dalej jako regulamin poczty listowej), którym Polska była związana w myśl Oświadczenia Rządowego z dnia 20 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 746).

Zgodnie z art. RL 137 ust. 3 pkt 3.1 tego regulaminu, gdy potwierdzenia odbioru przesyłki nie mógł podpisać adresat, to było możliwe podpisanie go przez inną osobę do tego upoważnioną na mocy przepisów kraju przeznaczenia. Zgodnie z jego art. RL 147 ust. 5 pkt 5.1, z zastrzeżeniem przepisów kraju przeznaczenia, przesyłki niedoręczalne winny być zwrócone do administracji pocztowej kraju nadania, której znaki opłaty znajdują się na przesyłce. Z art. RL 147 ust. 8 pkt 8.1 regulaminu poczty listowej ponadto wynika, że przed zwróceniem do administracji kraju nadania przesyłek niedoręczonych z jakiegokolwiek powodu, urząd przeznaczenia powinien podać, po francusku, przyczynę niedoręczenia. Wyraźną i zwięzłą informację o przyczynie umieszcza się, o ile to możliwe, na przedniej stronie przesyłki, w następującej formie: „*inconnu*” (nieznany), „*refuse*” (odmówił przyjęcia), „*demenage*” (wyprowadził się), „*non reclame*” (nie podjął), „*adresse insuffisante*”

(niewystarczający adres) itp. Przyczynę niedoręczenia podaje się w prawej części przedniej strony, za pomocą odcisku stempelka lub przyklejonej, właściwie wypełnionej nalepki CN 15. Każda administracja ma prawo dodać w jej własnym języku tłumaczenie przyczyny niedoręczenia i inne przydatne informacje. W obrocie między administracjami, które wyraziły na to zgodę, informacje te można podawać w jednym, wybranym języku. Tak samo odręczne adnotacje o niedoręczeniu odnotowane przez pracowników poczty lub przez urzędy pocztowe można, w takim przypadku, uznać za wystarczające (ust. 8 pkt 8.2.). W myśli pkt 4.4 Ogólnych warunków Poczty Niemieckiej określających zasady doręczania listów, przechowywanie przesyłek niedostarczonych winno trwać 7 dni roboczych (w tym soboty), poczynwszy od następnego dnia po próbie pierwszej dostawy, do odbioru przez odbiorcę. Przepisy te nie przewidują doręczania adresatowi powtórnego zawiadomienia. Nie ma przy tym podstaw do stosowania w postępowaniu administracyjnym rozporządzenia nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącego doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 (Dz.U. UE z dnia 10 grudnia 2007 r., L 324, s. 79-120, dalej jako rozporządzenie 1393/2007). Nie ma też regulacji będącej odpowiednikiem Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzonej w Strasbourgu w dniu 25 stycznia 1988 r. (Dz.U. z 1988 r. Nr 141, poz. 913), zaś Konwencja ta nie ma w rozpoznawanej sprawie zastosowania.

W ocenie Sądu Okręgowego, adnotacje Poczty Niemieckiej z dnia 1 października 2019 r. poczynione na kopercie zawierającej zaskarżoną decyzję organu rentowego nie uchybiają powyższym wymogom regulaminu poczty listowej ani przepisom Ogólnych warunków Poczty Niemieckiej. Przeciwnie, skoro Poczta Niemiecka w dniu 20 września 2019 r. podjęła próbę doręczenia przesyłki na wskazany przez organ rentowy adres i wobec braku możliwości jej osobistego doręczenia pozostawiła pod tym adresem zawiadomienie o przesyłce, a następnie przesyłka ta była przez 7 kolejnych dni roboczych (w tym sobota) przechowywana w Urzędzie Pocztowym w K. i w dniu 1 października 2019 r. zwrócona do nadawcy jako niepodjęta „*non reclame/nicht abgeholt*”, to należy ją uznać za skutecznie doręczoną

w rozumieniu art. 44 w związku z art. 40 § 1 i 4 k.p.a. Przyjęcie poglądu przeciwnego prowadziłoby do sytuacji, w której zamieszkała w innym państwie członkowskim osoba - nie odbierając kierowanej do niej decyzji - faktycznie pozbawiłaby organ rentowy jakiegokolwiek możliwości procedowania (art. 44 § 4 w związku z art. 44 § 5 k.p.a.). Oznacza to, że sporna decyzja została skutecznie doręczona odwołującej się w dniu 1 października 2019 r., a termin do wniesienia odwołania upłynął jej bezskutecznie w dniu 1 listopada 2019 r. Sąd Okręgowy podniósł, że zarówno w odwołaniu, jak i w późniejszych pismach procesowych, odwołująca się nie przedstawiła żadnych okoliczności pozwalających uznać, że doręczenie nie było skuteczne bądź było wadliwe ani żadnych przyczyn od niej niezależnych, które przy przyjęciu doręczenia zastępczego uniemożliwiały jej złożenie odwołania do dnia 1 listopada 2019 r., a które miałyby ustać dopiero w dniu 26 czerwca 2020 r. Wobec tego w ocenie Sądu Okręgowego przekroczenie terminu nastąpiło wyłącznie z przyczyn zależnych od strony, a ponadto jest ono nadmierne.

Odnosnie do złożonego osobnym pismem odwołania od decyzji waloryzacyjnej, Sąd Okręgowy stwierdził, że podlega ono rozpatrzeniu w odrębnym postępowaniu, gdyż kwestia doręczenia decyzji z dnia 13 września 2019 r. nie pozostaje w żadnym związku z doręczeniem późniejszej decyzji waloryzacyjnej.

Postanowienie Sądu Okręgowego odwołująca się w całości zaskarżyła zażaleniem, zarzucając nieprawidłowość doręczenia spornej decyzji z uwagi na to, że przesyłka z tą decyzją nie była dostępna u niemieckiego operatora pocztowego po bezskutecznych próbach jej doręczenia pod niemieckim adresem odwołującej się.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 17 października 2021 r. odrzucił zażalenie na zarządzenie zawarte w punkcie 2 postanowienia Sądu Okręgowego (pkt I) oraz oddalił zażalenie w pozostałym zakresie (pkt II).

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny stwierdził, że zażalenie na rozstrzygnięcie zawarte w punkcie 2 zaskarżonego postanowienia jest niedopuszczalne, ponieważ zarządzenie o wyłączeniu sprawy z odwołania do decyzji waloryzacyjnej do odrębnego rozpoznania nie zostało wymienione w art. 394 k.p.c., który enumeratywnie wskazuje zarządzenia zaskarżalne zażaleniem.

Odnosnie do spornej decyzji z dnia 13 września 2019 r. Sąd Apelacyjny podniósł, że kluczowe jest ustalenie daty początkowej terminu do wniesienia

odwołania, ponieważ zgodnie z art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. sąd odrzuci odwołanie wniesione po upływie terminu, chyba że przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. Przesyłka zawierająca sporną decyzję została doręczona odwołującej się po raz pierwszy w dniu 1 października 2019 r., a po raz drugi w dniu 12 grudnia 2019 r. Decyzja zawierała pouczenie o terminie i sposobie zaskarżenia. Odwołanie od niej datowane na dzień 1 maja 2020 r. zostało złożone w organie rentowym w dniu 25 czerwca 2020 r., a więc bez wątplenia z nadmiernym opóźnieniem, bo po upływie ponad 6 miesięcy, podczas gdy art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c. przewiduje termin jednego miesiąca. Nawet jeśli w tym czasie doszło do zawieszenia biegu terminu z powodu pandemii COVID-19. Z tych względów przywrócenie terminu do wniesienia odwołania jest niedopuszczalne. Odwołująca się nie wykazała przy tym, aby istniały niezależne od niej przeszkody usprawiedliwiające tak nadmierne opóźnienie. Mając na uwadze zarzut zawarty w zażaleniu, jakoby „przesyłka nie była dostępna u operatora pocztowego, co wynika ze stosownej adnotacji umieszczonej na dokumentach”, Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd pierwszej instancji w sposób wyczerpujący wyjaśnił zasady doręczeń i ponowne rozważanie tej kwestii staje się zbędne. Ponadto Sąd Apelacyjny wskazał, że ani w prawie polskim, ani w prawie unijnym nie ma żadnych regulacji dotyczących trybu doręczeń przesyłek pocztowych w postępowaniu administracyjnym. To oznacza, że zarzut niezastosowania w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE.L. 284 z dnia 30 października 2009 r., dalej jako rozporządzenie wykonawcze) jest bezpodstawny. Sąd Okręgowy, powołując się na przepisy regulaminu poczty listowej oraz Ogólnych warunków Poczty Niemieckiej, prawidłowo przyjął, że pierwsza próba doręczenia odwołującej się przesyłki miała miejsce w dniu 20 września 2019 r., w dniu 1 października 2019 r. pracownik poczty poczynił na niej adnotację „*non reclame*” (nie podjął) i już wtedy sporna decyzja została skutecznie doręczona. Podobnie Sąd Apelacyjny ocenił drugie doręczenie przesyłki. Skoro organ rentowy, dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa odwołującej się, podjął dwukrotnie próbę doręczenia jej spornej decyzji na terenie Niemiec,

zgodnie z tamtejszym prawem, to nie odbierając tych przesylek, nie może obecnie wprowadzać z tego korzystnych dla siebie skutków prawnych.

Niezależnie od przedstawionych powyżej rozważań, analizując okoliczności niniejszej sprawy, Sąd Apelacyjny wziął pod uwagę możliwość zastosowania art. 15zzs ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm., dalej jako ustawa covidowa), zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Przepis ten wszedł w życie w dniu 31 marca 2020 r., gdyż w art. 101 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568; dalej jako nowelizacja), nie został wymieniony jako mający moc wsteczną. Okres zawieszenia zakończył się - na podstawie art. 68 ust. 6 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875 - dalej „Tarcza 3.0”) - po upływie 7 dni od wejścia tej ustawy w życie, tj. 23 maja 2020 r. W związku z powyższym przyjmując nawet najkorzystniejszą dla odwołującej się wersję wydarzeń, że pełną wiedzę o decyzji uzyskała ona w marcu 2020 r., to przygotowała pismo zawierające odwołanie od spornej decyzji w dniu 1 maja 2020 r., co wynika z jego treści. Na ten dzień odwołująca się miała zrealizowane wszelkie niezbędne czynności do wniesienia odwołania. Jeśli zatem przyjąć, że bieg miesięcznego terminu do złożenia odwołania był zawieszony do dnia 23 maja 2020 r., to ostatecznie upłynął on z dniem 24 czerwca 2020 r. Odwołująca się nie wyjaśniła, dlaczego uchybiła nawet w tej sytuacji terminowi, składając odwołanie w dniu 25 czerwca 2020 r. ani nie wykazała, aby istniały niezależne od niej przeszkody usprawiedliwiające jego przekroczenie. Oznacza to, że nie dołożyła należytej staranności, aby zadbać o swój interes procesowy.

Odwołująca się zaskarżyła w całości postanowienie Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, domagając się uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi równorzędnemu, ewentualnie uchylenia i zmiany zaskarżonego orzeczenia przez uznanie, że odwołanie zostało wniesione prawidłowo i rozpoznanie odwołania, a także zasądzenia od organu rentowego na jej rzecz kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za wszystkie instancje, rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, ewentualnie odstąpienia od obciążania jej kosztami postępowania z uwagi na jej trudną sytuację finansową i zdrowotną.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa procesowego, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz prawa materialnego, a mianowicie:

1) art. 477<sup>9</sup> § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 15zżs ust. 1 pkt 1 ustawy covidowej, przez niezgodne z Konstytucją RP pozbawienie skarżącej prawa do praw nabytych, tj. prawa do odwołania od decyzji nakazującej jej zwrot nienależnie pobranego świadczenia emerytalnego w kwocie 46.008 zł;

2) art. 137 ust. 3 pkt 3.1., art. RL 147 ust. 5 pkt 5.1., RL 147 ust. 8 pkt 8.1 regulaminu poczty listowej oraz pkt 4.4 Ogólnych warunków Poczty Niemieckiej, przez niezastosowanie przepisów prawa niemieckiego, które winny mieć zastosowanie dla oceny, czy i kiedy doszło do doręczenia spornej decyzji;

3) art. 5 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, przez jego niezastosowanie, mimo że zezwala on właściwej instytucji, w razie pojawienia się wątpliwości, na wystąpienie do instytucji miejsca pobytu lub zamieszkania z wnioskiem o przeprowadzenie weryfikacji informacji dostarczonych przez daną osobę lub ważności dokumentu, a tym samym nie zastosowanie też przepisów rozporządzenia podstawowego oraz decyzji nr H5 z dnia 18 marca 2010 r. dotyczącej współpracy w zwalczaniu nadużyć i błędów w ramach rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i rozporządzenia wykonawczego (dalej decyzja nr H5) dla oceny, czy decyzja organu rentowego z dnia 13 września 2019 r. została prawidłowo doręczona skarżącej.

Według skarżącej w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, które sprowadza się do następujących pytań: 1) od kiedy należy liczyć okres przekroczenia terminu na wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego i jaki wpływ na liczenie

przekroczenia terminu z art. 477<sup>9</sup> § 1 i 3 k.p.c. ma art. 15zzs ust. 1 pkt 1 ustawy covidowej i czy okres obowiązywania tego przepisu nie powinien być pomijany przy liczeniu ewentualnego przekroczenia terminu na wniesienie odwołania, 2) czy w przypadku doręczania decyzji przez organ rentowy ubezpieczonemu zamieszkującemu na terytorium UE poza terytorium Polski, w sytuacji kiedy zachodzą wątpliwości co do prawidłowości pierwszego doręczenia zastosowanie znajdują przepisy rozporządzeń unijnych, w szczególności art. 5 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego co do oceny dostarczonych informacji i ważności dokumentu przez operatora pocztowego w kontekście skuteczności doręczenia oraz 3) czy dla oceny skuteczności doręczenia decyzji organu rentowego wnioskodawczyni (wnioskodawcy) zamieszkującej (zamieszkującego) poza granicami Polski (na terenie Niemiec) mają zastosowanie przepisy prawa procesowego i materialnego kraju przeznaczenia przesyłki (niemieckie) regulujące kwestie oceny skuteczności doręczenia decyzji organów, czy też zastosowanie znajduje regulamin poczty listowej oraz ogólne warunki działania operatora (Poczty Niemieckiej)?

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie zawarte w niej zarzuty są trafne. Ponadto skarga obejmuje zaskarżeniem w całości postanowienie Sądu Apelacyjnego, mimo iż ten środek zaskarżenia jest niedopuszczalny na odrzucenie zażalenia na zarządzenie o wyłączeniu sprawy z odwołania od decyzji waloryzacyjnej do odrębnego rozpoznania. Z tego względu skarga kasacyjna podlegała w tej części odrzuceniu.

Odnosząc się do zarzutów skargi, które kwestionują prawidłowość odrzucenia odwołania od decyzji z dnia 13 września 2019 r., stwierdzającej, że skarżąca nienależnie pobrała emeryturę i zobowiązującej ją do zwrotu tego świadczenia, to nie budzi jakichkolwiek uwag, że zgodnie z art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c. miesięczny termin do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego rozpoczyna bieg od dnia doręczenia tej decyzji jej adresatowi. Doręczenie decyzji przez organ rentowy następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art.

83 ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2025 r. poz. 350), co oznacza, że ustalenie prawidłowości i daty tego doręczenia następuje zgodnie z regułami ustanowionymi w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., I UK 347/14 LEX nr 1771401 czy postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2022 r., III USK 489/21, LEX nr 3482165 i z dnia 27 października 2009 r., II UK 81/09, OSNP 2011 nr 11-12, poz. 166).

Z poczynionych przez Sądy obu instancji ustaleń wynika, że doręczenie skarżącej decyzji organu rentowego wraz z pouczeniem o sposobie i terminie jej zaskarżenia nastąpiło w sposób określony w art. 44 k.p.a. (tzw. doręczenie zastępcze). Zastępcze formy doręczenia oparte są na domniemaniu prawnym, że pismo zostało doręczone adresatowi. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że domniemanie to można obalić między innymi przez wykazanie, że adresat pisma z przyczyn od niego niezależnych nie mógł odebrać przesyłki i dowiedzieć się o jej treści (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r., I CSK 289/13, OSNC 2015 nr 2, poz. 26 i powołane w nim orzeczenia). Ponadto doręczenie zastępcze (art. 44 k.p.a.), przy zachowaniu wszystkich warunków do przyjęcia skuteczności tego doręczenia powoduje, że otwiera się termin do zaskarżenia decyzji i ponowna próba doręczenia decyzji nie wywołuje otwarcia na nowo terminu do wniesienia odwołania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2023 r., II GSK 1342/19, LEX nr 3506775; z dnia 23 sierpnia 2018 r., II FSK 3344/16, LEX nr 2549133). Skarżąca zarzuca, że dla oceny skuteczności doręczenia spornej decyzji powinny znaleźć zastosowanie przepisy prawa niemieckiego, a nie regulamin poczty listowej oraz pkt 4.4 Ogólnych warunków Poczty Niemieckiej, które zostały przyjęte jako obowiązujące przez Sądy obu instancji przy ocenie doręczenia zastępczego. W tej kwestii Sądy odwołały się do poglądu przyjętego w orzecznictwie sądów administracyjnych, że zarówno w prawie polskim, jak i w prawie Unii Europejskiej nie istnieje żadna regulacja prawna dotycząca trybu doręczeń przesyłek pocztowych w postępowaniu administracyjnym. Dla oceny doręczenia przesyłki skierowanej na adres do korespondencji w Niemczech, a więc w państwie członkowskim Unii Europejskiej, konieczne jest zatem odwołanie się do regulacji zawartych w regulaminie poczty listowej, którym Polska, była związana.

Skarżąca negując powyższe stanowisko, podkreśla, że pogląd ten został sformułowany przez Naczelnego Sąd Administracyjny w sprawie o innym stanie faktycznym i w odniesieniu do decyzji Rektora Politechniki, tymczasem zaskarżona decyzja została wydana przez organ rentowy. Nie zauważa jednak, że w obu przypadkach kwestia sporna dotyczyła doręczeń zastępczych przesyłek w postępowaniu administracyjnym na terenie Niemiec (art. 44 k.p.a.). Wobec tego nie zasługują na uwzględnienie zarzuty naruszenia art. 137 ust. 3 pkt 3.1., art. RL 147 ust. 5 pkt 5.1., art. RL 147 ust. 8 pkt 8.1 regulaminu poczty listowej oraz pkt 4.4 Ogólnych warunków Poczty Niemieckiej, przez ich zastosowanie i niezastosowanie przepisów prawa niemieckiego dla oceny, czy i kiedy doszło do doręczenia decyzji.

Na podstawie tych przepisów Sądy obu instancji ustaliły, że Poczta Niemiecka w dniu 20 września 2019 r. podjęła próbę doręczenia skarżącej spornej decyzji na wskazany adres i wobec braku możliwości jej osobistego doręczenia pozostawiła pod tym adresem zawiadomienie o przesyłce (awizo), a następnie przesyłka ta była przez 7 kolejnych dni roboczych (w tym sobota) przechowywana w Urzędzie Pocztowym w K. i w dniu 1 października 2019 r. zwrócona do nadawcy jako niepodjęta „*non reclame/nicht abgeholt*”. Tożsame ustalenia poczynione zostały odnośnie do drugiej przesyłki, bowiem w dniu 1 grudnia 2019 r. niemiecki doręczyciel stwierdził, że doręczenie osobiste nie było możliwe, w dniu 12 grudnia 2019 r. odnotował, iż przesyłka nie została podjęta („*non reclame/nicht abgeholt*”), po czym zwrócił ją do nadawcy. W obu przypadkach zachowano termin 7 dni przechowywania przesyłki.

Tymczasem według skarżącej z odręcznej adnotacji widniejącej na druku awiza wynika, że „*przesyłka nie była fizycznie dostępna*” u operatora pocztowego, co pozbawia skuteczności jej zastępcze doręczenie. Zarzut ten sformułowała w odwołaniu, a następnie w piśmie procesowym z dnia 17 grudnia 2020 r. (k- 56 a.s.). Z poczynionych w sprawie ustaleń nie wynika, kiedy skarżąca odebrała awizo, czy była w urzędzie pocztowym, aby odebrać przesyłkę, która jej zdaniem „nie była fizycznie dostępna” i kto naniósł odręcznie adnotację na druku awiza (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., II OSK 748/22, LEX nr 3745459), ponieważ okoliczności tych nawet nie próbował wyjaśnić Sąd pierwszej instancji w trakcie prowadzonego przez okres prawie roku postępowania. Nie

pozbawia skuteczności doręczenia zastępczego „niedostępność fizyczna przesyłki” tylko wówczas, gdy adresat zgłasza się po jej odbiór po upływie 7 dni od otrzymania awiza, ponieważ zgodnie z przepisami zwrócona jest już nadawcy.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 5 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego przez jego niezastosowanie, to przepis ten stanowi, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane (ust. 1). W razie pojawienia się wątpliwości co do ważności dokumentu lub dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymuje dokument, zwraca się do instytucji, która ten dokument wydała, o niezbędne wyjaśnienia oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie tego dokumentu. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy jego wystawienia i w stosownych przypadkach wycofuje go (ust. 2). Zgodnie ust. 2 w razie pojawienia się wątpliwości w odniesieniu do informacji przedstawionych przez zainteresowanych, do ważności dokumentu lub dowodów potwierdzających lub do dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się zawarte w nim informacje, instytucja miejsca pobytu lub zamieszkania przystępuje, w zakresie, w jakim jest to możliwe, na wniosek instytucji właściwej, do niezbędnej weryfikacji tych informacji lub dokumentów (ust. 3). Jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona Komisji Administracyjnej przez właściwe władze, nie wcześniej jednak niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez instytucję, która otrzymała dokument. Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę (ust. 4). Skoro zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1631 ze zm.), to organ rentowy nie miał podstaw, aby stosować tryb postępowania przewidziany w art. 5 rozporządzenia wykonawczego

ani reguły wynikające z decyzji nr H5 dotyczącej w szczególności stosowania Sytemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczącej zabezpieczenia społecznego celem ograniczenia ryzyka błędów.

Skarżąca zarzuca również Sądowi drugiej instancji naruszenie art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. w związku z art. 15zżs ust. 1 pkt 1 ustawy covidowej, który na okres 54 dni (tj. od dnia 31 marca do dnia 23 maja 2020 r.) zawieszał bieg terminów, które jeszcze nie upłynęły. Stosownie do art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. sąd odrzuci odwołanie wniesione po upływie terminu, chyba że przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 marca 2025 r., I USK 377/23 (LEX nr 38505920), Sąd Najwyższy przypomniał, że wniesienie odwołania po terminie aktywuje dyskrecjonalną możliwość potraktowania go tak, jakby było wniesione w terminie. Użyte do tego sformułowanie („przekroczenie terminu nie jest nadmierne”) nacechowane jest sporą dawką uznaniowości i stąd przy jego stosowaniu powinno się mieć na uwadze całokształt okoliczności sprawy (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r., I USKP 74/21, LEX nr 3305681). Generalnie chodzi o to, by przekroczenie terminu nie było przesadne, bo o treści pojęć niedookreślonych decydować powinien sąd powszechny rozpoznający sprawę (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2006 r., III UK 168/05, LEX nr 277825), mając na względzie, że rygorystyczna wykładnia i stosowanie regulacji z art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. stałaby w sprzeczności z zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a to zmusza już do rozsądnego kompromisu interpretacyjnego między prawem procesowym i materialnym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2014 r., I UK 231/13, LEX nr 1620440). Sąd nie odrzuci odwołania od decyzji organu rentowego na podstawie art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. tylko wówczas, gdy stanowczo stwierdzi, że przekroczenie ustawowego terminu nie jest nadmierne i że nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. W pozostałych wypadkach jest obowiązany odrzucić odwołanie. Odrzucając odwołanie na podstawie powyższego przepisu, sąd uzasadnia, że nie wystąpiły wskazane w nim obie przesłanki potraktowania spóźnionego odwołania tak, jakby zostało wniesione w terminie. Przesłanki te muszą być zatem spełnione kumulatywnie i nawet w przypadku stwierdzenia, że przekroczenie ustawowego terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się - gdy jednocześnie

przekroczenie ustawowego terminu jest nadmierne - sąd obowiązany jest odrzucić odwołanie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2023 r., III USK 6/23, LEX nr 3649747).

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego po upływie 18 miesięcy od dnia doręczenia jej odpisu jest nadmiernie spóźnione i uzasadnia jego odrzucenie na podstawie art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1999 r., II UKN 490/99, OSNAPiUS 2001 nr 2, poz. 57), podobnie jak po upływie 13 miesięcy od dnia wydania decyzji (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 grudnia 1998 r., II UKN 561/98, OSNAPiUS 2000 nr 5, poz. 199). W postanowieniu z dnia 28 listopada 2018 r., II UK 520/17 (LEX nr 2583839), przyjęto również, że niemal 6-miesięczne przekroczenie terminu do wniesienia odwołania było nadmierne, bowiem w tym okresie nie występowały żadne specjalne okoliczności po stronie odwołującej się, w tym pogorszenie jej stanu zdrowia. Jednocześnie ocena nadmierności opóźnienia powinna być odniesiona do końcowej daty miesięcznego terminu na wniesienie odwołania, a zatem opóźnienie powinno być liczone nie od daty otrzymania decyzji organu rentowego, lecz od końca terminu na wniesienie odwołania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2004 r., III UK 45/04, LEX nr 585844).

Sąd Apelacyjny argumentując zasadność odrzucenia odwołania uwypuklił, że z art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. wynika, iż do przywrócenia terminu niezbędne jest wykazanie, że przekroczenie terminu nie było nadmierne, a jego przyczyna była niezależna od wnoszącego odwołanie, zaś obu tych warunków skarżąca nie spełniła. Niemniej jednak Sąd Apelacyjny odniósł się w swoich ustaleniach jedynie do przesłanki „przekroczenia terminu”, a rozważania w tym zakresie także nie są spójne, ponieważ omawiane są różne daty biegu terminu do wniesienia odwołania (1 października 2019 r., 11 grudnia 2019 r., 24 maja 2020 r.). Brak jest ustaleń, które odnosiłyby się do przyczyn przekroczenia terminu przez skarżącą i jednoznacznego określenia, od jakiej daty należy ostatecznie liczyć to przekroczenie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, o czym była już mowa wyżej, utrwalony jest pogląd, że obie przesłanki wymienione w art. 477<sup>9</sup> § 3 k.p.c. muszą występować łącznie, a zatem obowiązkiem sądu orzekającego jest wyjaśnienie czy przyczyny przekroczenia terminu do złożenia odwołania były niezależne od odwołującego się. Sformułowanie „przyczyny

niezależne” jest sformułowaniem szerszym od „braku winy strony” w rozumieniu art. 168 k.p.c. i pozwala na nieuwzględnienie także niektórych przyczyn „zawinionych” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2014 r., I UK 231/13; z dnia 1 czerwca 2010 r., II UK 404/09, LEX nr 611422; z dnia 29 października 1999 r., II UKN 588/99, OSNP 2001 nr 4 poz. 134; z dnia 14 lutego 1996 r., II URN 63/95, OSNP 1996 nr 17, poz. 256 czy postanowienia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 27 września 2012 r., III AUz 73/12, LEX nr 1217762 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2012 r., III AUz 174/12, LEX nr 1216432). W rozpoznawanej sprawie Sady obu instancji ograniczyły się wyłącznie do stwierdzenia, że skarżąca nie wykazała „żadnych przyczyn uniemożliwiających jej wniesienie odwołania w terminie”, mimo iż całe postępowanie sądowe zainicjowane odwołaniem z dnia 24 czerwca 2020 r. koncentruje się do dnia 11 maja 2021 r. na ocenie zasadności zaskarżonej decyzji, a nie kwestiach związanych z przekroczeniem terminu do wniesienia od tej decyzji odwołania.

Nie można także stracić z pola widzenia, co podkreśla skarżąca w uzasadnieniu skargi, że nadmierność przekroczenia terminu do wniesienia odwołania nie może być postrzegana wyłącznie wertykalnie (mierzona ilością samych dni), lecz winna uwzględniać inne horyzontalne zależności, jakie miały miejsce w sprawie, w tym ograniczenia wywołane w spornym okresie zwalczaniem COVID-19. Okolicznością powszechnie znaną jest bowiem, że wprowadzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS COV-2 wywarło wpływ na funkcjonowanie wielu instytucji, w tym ograniczenia te przełożyły się na możliwości realizacji przez obywateli konstytucyjnego prawa do sądu. W literaturze prezentowano pogląd, że panująca pandemia może być uznana na gruncie prawa cywilnego za zdarzenie siły wyższej, powodujące zawieszenie biegu terminu przedawnienia. W prawie polskim powszechnie przyjmuje się obiektywne ujęcie siły wyższej, a więc uznaje się, że jest ona zdarzeniem zewnętrznym, którego nie da się przewidzieć ani też w razie przewidzenia – nie da się zapobiec jego skutkom (zob. M. Pyziak – Szafnicka, Kodeks Cywilny. Komentarz. Część ogólna, Warszawa 2014). Podobna definicja siły wyższej została wypracowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. A. Kastelik - Smaza. Epidemia COVID-19 jako siła wyższa w

świecie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, EPS 2020 nr 5, s. 30-41; K. Kozień, Traktowanie pandemii wywołanej chorobą COVID-19 jako siły wyższej w kontekście zobowiązań umownych oraz biegu terminu przedawnienia w polskim prawie cywilnym. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2021 nr 97, s. 11-130 oraz M. Rzewuski, Funkcjonowanie sądów i wymiaru sprawiedliwości w obliczu koronawirusa. *LEX/el* 2020; M. Burtowy, Koronawirus jako siła wyższa a umowy cywilnoprawne, *LEX/el* 2020; R. Strugała, Wpływ pandemii COVID-19 na wykonywanie umów w świetle art. 357<sup>1</sup> k.c., *Monitor Prawniczy* 2020 nr 11).

Hipotezą art. 15zys ust. 1 pkt 1 ustawy covidowej objęte zostały zaś wyłącznie terminy, które biegły w chwili jego wejścia w życie (skutek zawieszający bieg terminu) oraz terminy, których bieg miał się dopiero rozpocząć (skutek wstrzymujący rozpoczęcie biegu terminu). Przepis art. 15zys ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie dotyczył terminów, które upłynęły przed jego wejściem w życie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2020 r., I UZ 11/20, *LEX* nr 3090020 czy z dnia 29 lipca 2021 r., III CZ 22/21, *LEX* nr 3395875 i powołane tam orzeczenia).

W ocenie Sądu Najwyższego rozpoznającego niniejszą skargę, rację ma skarżąca, że dokonując oceny czy przekroczenie ustawowego terminu do wniesienia odwołania nie jest nadmierne i czy nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się, nie można pominąć ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, a polegających na zakazie swobodnego przemieszczania się, z wyjątkiem dojazdu do pracy, wolontariatu w walce z koronawirusem i załatwiania spraw życia codziennego. Jednak ocena, czy dany podmiot będzie mógł powoływać się na wystąpienie epidemii COVID-19 w sytuacji niedochowania terminu do dokonania danej czynności powinna być w każdym przypadku dokonywana indywidualnie. Istotne znaczenie ma przy tym wystąpienie elementu subiektywnego odnoszącego się do standardu należytej staranności, która wymagana jest od każdego ubezpieczonego przy zachowaniu terminów do wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego, a takiej oceny w sprawie trudno się doszukać.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>6</sup> § 3 k.p.c. oraz art. 398<sup>15</sup> § 1 i art. 108 § 2 w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji.

(J.C.)

[a.ł]

SSA Ewelina Kocurek-Grabowska    Jolanta Frańczak    Piotr Prusinowski