



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14-09-2021 r.

Marcin Wiącek

IV.510.47.2021.KP

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

zwracam się do Pana Ministra w związku z przedstawianymi, zarówno w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich pismach, jak i podnoszonymi w przestrzeni publicznej¹, wątpliwościami dotyczącymi art. 15 zzs⁹ 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19) i wprowadzonych tą regulacją do procedury cywilnej zasadniczych zmian w zakresie systemu doręczeń pism procesowych zawodowym pełnomocnikom.

Artykuł 15zsz⁹ dodany został ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090; dalej: ustawa zmieniająca) i wszedł w życie w dniu 3 lipca 2021 r. Zgodnie z tym przepisem ustawy o zwalczaniu COVID-19:

1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach prowadzonych w sposób określony w art. 15zsz¹, w pierwszym piśmie procesowym wnoszonym przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej podaje się adres poczty elektronicznej i numer telefonu przeznaczone do kontaktu z sądem. Niewykonanie tego obowiązku stanowi brak formalny pisma. W okresie tym w braku możliwości wykorzystania systemu

¹ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8209814,doreczenia-elektroniczne-pelnomocnik-portal-informacyjny-sad.html>; <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103085,27335633,nic-nie-dziala-jedna-wielka-katastrofa-e-doreczenia-w-sadach.html>; <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/list-krakowskich-sedziow-do-ms-w-sprawie-e-doreczen-posiedzen,509423.html>; <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/e-doreczenia-problemy-z-przepisami-aktami-wykonawczymi-i,509226.html>.

teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, sąd doręcza adwokatowi, radcy prawnemu, rzecznikowi patentowemu lub Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pisma sądowe poprzez umieszczenie ich treści w systemie teleinformatycznym służącym udostępnianiu tych pism (portal informacyjny).

2. Nie dotyczy to pism, które podlegają doręczeniu wraz z odpisami pism procesowych stron lub innymi dokumentami niepochodzącymi od sądu.

3. Datą doręczenia jest data zapoznania się przez odbiorcę z pismem umieszczonym w portalu informacyjnym. W przypadku braku zapoznania się pismo uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w portalu informacyjnym.

4. Doręczenie pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego wywołuje skutki procesowe określone w Kodeksie postępowania cywilnego właściwe dla doręczenia pisma sądowego.

5. Przewodniczący zarządza odstąpienie od doręczenia pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego, jeżeli doręczenie jest niemożliwe ze względu na charakter pisma.

Regulacja ta wpisuje się w niewątpliwie konieczny i oczekiwany proces elektronicznej postępowania cywilnego, który przeprowadzany stopniowo, napotykał dotychczas na problemy związane przede wszystkim z zapewnieniem technicznych i organizacyjnych możliwości stworzenia i działania sądowego systemu teleinformatycznego. O ile zatem przedmiotowa regulacja ma na celu usprawnienie postępowania cywilnego w zakresie doręczeń, w szczególnie trudnym czasie epidemii, to sposób wprowadzenia zmian dotyczących komunikacji elektronicznej sądu z zawodowymi pełnomocnikami, niejasność i nieprecyzyjność unormowania, jego zakresu, a w konsekwencji skutki, jakie wywołuje, nie tylko dla pracy sądów oraz pełnomocników, lecz przede wszystkim dla stron postępowania, budzi zasadnicze wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich.

I

Instytucja doręczeń w ogólności jest częścią regulacji prawnego reżimu konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, w tym jego aspekcie, który dotyczy **realnej dostępności do drogi sądowej i ukształtowania rzetelnej i jawnej procedury.**

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu, będące jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie, obejmuje cztery zasadnicze elementy: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego

ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Gwarancje sprawiedliwości proceduralnej stanowią istotny element prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu” (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41).

Trybunał podkreślał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że z nakazu odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, a zatem zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, wynika w szczególności obowiązek takiego unormowania zasad doręczenia pism sądowych, aby nie naruszać prawa do wysłuchania i do osobistego udziału w czynnościach procesowych (wyrok TK z dnia 28 lutego 2006 r. sygn. P 13/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20). Prawidłowość doręczenia pisma jest więc podstawową gwarancją prawidłowości samego postępowania przed sądem i instrumentem ochrony praw procesowych jego uczestników. Prawodawca ma zatem obowiązek ukształtowania procedury zawiadamiania – również, co należy podkreślić, od strony technicznej – w sposób, który ograniczy ryzyko naruszenia prawa strony do sądu. W przypadku przedmiotowej regulacji, realizacja tego obowiązku budzi zaś zastrzeżenia.

II

Należy wskazać przede wszystkim, że wprowadzony art. 15zszs⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 jest regulacją epizodyczną i nie stanowi unormowania spójnego z obowiązującymi w zakresie doręczeń drogą elektroniczną pism sądowych regulacjami Kodeksu postępowania cywilnego oraz oczekującą na wejście w życie ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2320, ze zm.). Zasadnicze wątpliwości dotyczą jednak przede wszystkim **niejasności i fragmentaryczności przedmiotowej regulacji**. Wywołują one zarówno problemy w praktyce działania pełnomocników zawodowych, jak i rozbieżności w działaniach sądów – co nie pozostaje bez wpływu na realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

W analizowanym art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 ustawodawca – w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich – jako zasadę przyjął komunikację elektroniczną sądu z pełnomocnikiem za pośrednictwem portalu informacyjnego. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy lub Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek podać w pierwszym wnoszonym piśmie adres poczty elektronicznej i numer telefonu przeznaczone do kontaktu z sądem. Niewykonanie tego obowiązku stanowi brak formalny. Wyjątek stanowi sytuacja, w której doręczenie nie jest możliwe z uwagi na charakter pisma, wówczas przewodniczący zarządza odstąpienie od doręczenia za pośrednictwem portalu informacyjnego.

Odnosząc się do powyższego należy zaznaczyć, że regulacja ta w zasadniczy sposób zmienia funkcję portalu informacyjnego. Dotychczas portal miał na celu przede wszystkim zapewnienie możliwości dostępu do spraw rozpoznawanych przez sąd, w szczególności do informacji o stanie sprawy, o czynnościach podejmowanych w sprawie oraz o treści dokumentów wytworzonych przez sąd. Posługiwanie się portalem nie wywoływało zaś skutków procesowych w toczącym się postępowaniu. Na gruncie art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 portal zyskał zaś funkcję systemu do doręczeń pism sądowych dla zawodowych pełnomocników. Doręczenia tą drogą stają się podstawowym sposobem doręczeń pism sądowych zawodowym pełnomocnikom, wywołując skutki procesowe określone w Kodeksie postępowania cywilnego, właściwe dla doręczenia pisma sądowego.

Co więcej, zgodnie z art. 6 ustawy zmieniającej, art. 15zsz⁹ stosuje się również do postępowań rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Obowiązek, o którym mowa w art. 15zsz⁹ ust. 1, stosuje się do pism procesowych wnoszonych w sprawie po dniu wejścia w życie niniejszego przepisu. Niewykonanie tego obowiązku stanowi brak formalny pisma. Oznacza to, że nowa regulacja prawna ma zatem zastosowanie do wszystkich sądowych postępowań cywilnych, będących w toku w chwili wejścia w życie analizowanej regulacji, zmieniając w nich sposób doręczeń oraz do postępowań wszczętych po 3 lipca 2021 r.

Podstawową kwestią, która budzi wątpliwości jest to, że wprowadzając jako zasadę doręczenie drogą komunikacji elektronicznej i za pośrednictwem portalu informacyjnego, ustawodawca pominął, że **przepisy nie zobowiązują adwokatów, czy radców prawnych do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych²**, nie wprowadzają także obowiązku rejestracji i posiadania aktywnego konta na portalu informacyjnym.

² Obowiązek posiadania m.in. przez adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych wykonujących zawód, radców Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wykonujących czynności służbowe, adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego ustanawia ww. ustawa o doręczeniach elektronicznych. Należy podkreślić przy tym, że przepis wprowadzający powyższy obowiązek miał wejść w życie z dniem 1 października 2021 r., jednakże ustawą z dnia 15 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o

W praktyce zaś, z uwagi na dotychczasową funkcję portalu i związaną z tym ograniczoną jego funkcjonalność, wielu pełnomocników nie korzystało z tego systemu. Wedle danych przedstawianych przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie³, faktycznie aż 30 tysięcy profesjonalnych pełnomocników miało nie posiadać tam swojego konta (dane na początek lipca br.). Powstaje zatem wątpliwość co do tego, czy wobec braku wprowadzenia na gruncie ustawy obowiązku posiadania przez pełnomocnika zawodowego konta na portalu informacyjnym, obowiązek doręczeń za pośrednictwem portalu odnosi się wyłącznie do pełnomocników, którzy takie konto mają i uzyskali dostęp do sprawy, czy też realizowany jest bezwzględnie, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w ust. 5 art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19. Co więcej, należy zaznaczyć, że aby uzyskać dostęp do danej sprawy konieczne jest złożenie wniosku, który musi następnie zostać rozpoznany – co też wymaga czasu – a zatem dostęp do sprawy nie jest zależny tylko od aktywności pełnomocnika.

Jednocześnie wątpliwości budzi brak możliwości rezygnacji przez pełnomocnika z doręczeń za pośrednictwem portalu, analogicznie jak zagwarantował to ustawodawca w art. 131¹ § 2¹ k.p.c. Wydaje się więc zasadne rozważenie wprowadzenia dobrowolności korzystania przez pełnomocników z portalu informacyjnego jako systemu doręczeń.

III

Niejasne na gruncie art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 pozostaje ponadto, **jakie pisma sądowe mogą być doręczane za pośrednictwem portalu informacyjnego**. Ustęp 2 zdanie drugie przedmiotowej regulacji wskazuje jedynie, że doręczenie przez sąd pism sądowych przez umieszczenie ich treści w portalu informacyjnym, nie dotyczy pism, które podlegają doręczeniu wraz z odpisami pism procesowych stron lub innymi dokumentami nie pochodzącymi od sądu. Tymczasem, zasadniczą kwestią pozostaje to, czy tą drogą mogą być doręczane orzeczenia, tym bardziej, że – zgodnie z ust. 4 art. 15zsz⁹ – doręczenie pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego wywołuje skutki procesowe określone w Kodeksie postępowania cywilnego właściwe dla doręczenia pisma sądowego.

Wątpliwości w tym zakresie wynikają m.in. z faktu, że pisma sądowe, które mogą być wysłane bez podpisu, wymienione zostały w załączniku nr 3 do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 138, ze zm.; dalej: zarządzenie z 2019 r.). Istnieje zatem rozbieżność w ocenie, czy wyroki wraz z uzasadnieniami oraz postanowienia mogą być doręczane za pośrednictwem portalu informacyjnego. W praktyce w części okręgów, rozwiązano ten problem,

doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 1135) *vacatio legis* tej regulacji została wydłużona do 5 lipca 2022 r. Przyczyną tej zmiany – jak wskazano w uzasadnieniu projektu – była „[d]ługotrwała pandemia COVID-19, [która] utrudniła przeprowadzenie szerokich testów przed udostępnieniem usług, jak również przeprowadzenie szkoleń dla użytkowników” (druk sejmowy nr 1294/IX).

³ zob. Stanowisko nr 1 Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie z dnia 5 lipca 2021 r.

rozszerzając – zgodnie z § 21 zarządzenia z 2019 r. – w drodze zarządzenia prezesa apelacji albo prezesa okręgu listę pism, które mogą być wysłane bez podpisu, właśnie m.in. o odpisy wyroków czy postanowień oraz ich uzasadnień⁴. Sytuacja ta oznacza jednak, że między okręgami sądowymi dochodzi do istotnych różnic w zakresie tego, czy umieszczenie w portalu orzeczenia będzie skutkowało jego doręczeniem. Z drugiej strony, pojawiają się też informacje o odstępowaniu przez sąd od doręczeń przez portal w całości, niezależnie od zaistnienia przesłanki „charakteru pisma” (który miałby takie doręczenie uniemożliwić, zgodnie z art. 15zsz⁹ ust. 5 ustawy). Efektem tego jest niepewność pełnomocników co do skutków procesowych, w szczególności co do ewentualnego początku biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia, a w konsekwencji naruszenie bezpieczeństwa prawnego strony postępowania, reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika.

IV

Wątpliwości na gruncie wskazanej regulacji budzi także – kluczowa dla zapewnienia stronom gwarancji proceduralnych – kwestia **daty doręczenia pisma sądowego** za pośrednictwem portalu informacyjnego. W myśl ust. 3 art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 datą doręczenia jest data zapoznania się przez odbiorcę z pismem umieszczonym w portalu informacyjnym. W przypadku braku zapoznania się, pismo uznaje się za doręczone po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w portalu informacyjnym. Mając na uwadze, że jednocześnie ustawodawca uznał, że doręczenie pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego wywołuje skutki procesowe określone w Kodeksie postępowania cywilnego właściwe dla doręczenia pisma sądowego, należy wskazać na wątpliwości, które są formułowane w tym zakresie.

Na gruncie art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 niejasne jest, czy wobec braku wprowadzenia wprost obowiązku posiadania konta na portalu informacyjnym, jak wskazano powyżej, umieszczenie pisma sądowego i uznanie go za doręczone po upływie 14 dni, będzie miało miejsce także w przypadku, gdy pełnomocnik nie posiada konta w portalu informacyjnym, bądź dostępu do danej sprawy, bądź też dostęp taki utracił, z przyczyn od siebie niezależnych. Wątpliwych sytuacji może być w tym przypadku znacznie więcej,

⁴ Przykładowo należy wskazać zarządzenie nr 83/21 Prezesa Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie rozszerzenia katalogu pism wysyłanych bez podpisu własnoręcznego oraz wdrożenia wysyłania pism sądowych bez podpisu własnoręcznego; Zarządzenie nr A.0210-41/21 Prezesa Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 21 lipca 2021 r.; Zarządzenie nr 251/21-Adm. Prezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie rozszerzenia katalogu pism sądowych wysyłanych przez Sąd Okręgowy w Gdańsku i sądy rejonowe okręgu gdańskiego bez podpisu oraz Zarządzenie Nr 265/21-Adm Prezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 15 lipca 2021 r. Prezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku w sprawie rozszerzenia katalogu pism sądowych wysyłanych przez Sąd Okręgowy w Gdańsku i sądy rejonowe okręgu gdańskiego bez podpisu; Zarządzenie Nr 0210-18/21/A Prezesa Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie realizacji obowiązku doręczania pism przez system teleinformatyczny Portalu Informacyjnego w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu i sądach rejonowych okręgu wrocławskiego oraz czynności z zakresu administracji sądowej związanych z prawidłową realizacją procesu doręczeń.

jak choćby sytuacja, w której pismo doręczone zostało przez operatora pocztowego po wcześniejszym zamieszczeniu go w portalu informacyjnym.

Artykuł 15z⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 nie reguluje także kwestii ewentualnych reklamacji, jakie pełnomocnik mógłby złożyć, w sytuacji, w której np. z przyczyn technicznych nie leżących po jego stronie utraciłby dostęp do sprawy, bądź też na skutek błędu systemu informatycznego nie miałby możliwości zapoznania się z treścią pism sądowych. Procedura taka jest natomiast uregulowana w przypadku doręczeń tradycyjnych, drogą pocztową. Nie sposób zakładać, że system informatyczny będzie działał bezbłędnie; przeciwnie, pełnomocnicy wskazują tu na pojawiające się w praktyce problemy techniczne. Przykładowo, w praktyce wystąpiła już sytuacja, gdy z powodu błędu systemowego niemożliwe było odczytanie pisma, mimo że pierwsza próba odczytania uznawana była za jego doręczenie. W apelacji poznańskiej doprowadziło to do tymczasowego odstąpienia od realizacji elektronicznych doręczeń pism sądowych pełnomocnikom za pośrednictwem portalu informacyjnego. Wymusiło także weryfikację wysyłek pism sądowych nadanych w okresie od 9 do 13 lipca za pośrednictwem portalu w celu ich skutecznego doręczenia adresatom przez ponowne nadanie za pośrednictwem operatora pocztowego (zarządzenie nr 750/2021 Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 13 lipca 2021 roku)⁵.

Rzecznik podziela także wyrażane przez środowiska profesjonalnych pełnomocników przekonanie o niedostatecznym przygotowaniu funkcjonalności portali informacyjnych⁶. Zastrzeżenia budzi przede wszystkim brak generowania elektronicznego poświadczenia odebrania korespondencji, w sytuacji odczytania pisma. Poświadczenie takie ułatwiłoby nie tylko pracę zawodowym pełnomocnikom, ale przede wszystkim pracownikom sekretariatów sądowych. Tymczasem, na gruncie regulacji ustawy o zwalczaniu COVID-19 wystarczy „zapoznanie się” z umieszczonym w portalu orzeczeniem, aby np. rozpoczął się bieg terminu wniesienia środka odwoławczego. Wyjaśnienia – od strony technicznej – na czym polega owo „zapoznanie się”, należy poszukiwać dopiero w ogólnych informacjach publikowanych na stronach internetowych Ministra Sprawiedliwości (jak m.in. *Instrukcja odbierania pism sądowych w Portalu Informacyjnym*) – które z pewnością nie mają charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa. Podobnie, żaden akt normatywny nie reguluje zasad funkcjonowania samego portalu – stosowne regulaminy przyjmowane są zarządzeniami prezesów poszczególnych sądów apelacyjnych. Prowadzi to do sytuacji, w której skutki procesowe określonych zdarzeń dla stron postępowania regulowane są w sposób niewystarczający i nieadekwatny – z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji realizacji praw obywateli.

⁵ Ostatecznie błąd został usunięty i z dniem 13 sierpnia 2021 r. zarządzeniem nr 929/2021 Prezesa SO Poznań wznowiono e-doręczenia przez Portal Informacyjny w SO Poznań.

⁶ zob. m.in. *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do ustawy z 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w zakresie niektórych zmian w ustawie o zwalczaniu COVID (druk senacki nr 384) z 4 maja 2021 r.*

V

Przedstawione powyżej wątpliwości nie wyczerpują katalogu problemów związanych z przedmiotową regulacją i praktyką działania instytucji doręczeń za pośrednictwem portalu informacyjnego. Potwierdzają natomiast – w ocenie Rzecznika – konieczność podjęcia – i to bezzwłocznie - prac legislacyjnych nad uzupełnieniem i doprecyzowaniem regulacji w tym przedmiocie. Obecne brzmienie art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19 stanowi bowiem unormowanie niejasne i niepełne, skutkując rozbieżnościami w praktyce działania sądów i niepewnością zawodowych pełnomocników co do skutków procesowych doręczeń realizowanych za pośrednictwem portalu informacyjnego. Wpływa to zaś bezpośrednio na realizację praw stron postępowania. Tymczasem, należy przypomnieć, że nakaz stanowienia i stosowania prawa, w taki sposób, aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji stanowi element wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10 oraz wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Trybunał Konstytucyjny wskazał w swoim orzecznictwie, że „[z]asada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690). Należy zatem przyjąć, że zasada zaufania jednostki do państwa i prawa wymaga takiego uregulowania doręczeń w postępowaniach sądowych, aby jednostka, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, działającego w dobrej wierze i dokładającego należytej staranności, nie była zaskakiwana negatywnymi konsekwencjami doręczenia pisma w sytuacji, w której nie istniała możliwość zaznajomienia się z jego treścią.

Na marginesie powyższych ustaleń należy zaznaczyć, że przynajmniej części z ww. problemów można byłoby uniknąć, gdyby uchwalenie ustawy poprzedzone zostało konsultacjami z użytkownikami portalu, a także pracownikami sądów oraz adekwatną do charakteru oraz treści regulacji **długością *vacatio legis***.

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi bowiem jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z ww. zasady zaufania do państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. orzeczenia TK z dnia: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69, z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba zaś w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 r., sygn. P. 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Czternastodniowy okres *vacatio legis*, wynikający z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), stanowi minimalny standard. I choć w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni (a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym), to należy podkreślić, że brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym świadczy o nieodpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93).

Nie budzi wątpliwości, że w przypadku analizowanej regulacji okres 14 dni *vacatio legis* nie był wystarczający na dostosowanie portalu informacyjnego do tak zasadniczej zmiany jego funkcji – brakuje nie tylko szczegółowych i precyzyjnych regulacji normatywnych, lecz również wsparcia technicznego sądów, odpowiednich narzędzi, a także szkoleń dla pracowników sekretariatów sądów oraz zawodowych pełnomocników. Konsekwencją tego było wstrzymanie przez część sądów, a także sędziów, już w chwili wejścia w życie art. 15zsz⁹ ustawy o zwalczaniu COVID-19, tj. 3 lipca 2021 r., realizacji doręczeń tą drogą. W praktyce oznacza to jednak, że sądy w różnych okręgach, ale również sędziowie w ramach jednego sądu, stosują różne zasady doręczeń.

Podsumowując należy raz jeszcze podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich za konieczne i celowe uznaje dążenie do elektronicznej postępowania cywilnego. Jednakże

wprowadzenie zasadniczych zmian, mających istotny wpływ na realizację praw procesowych stron postępowania, jako rozwiązania tymczasowego, przy braku jasnych i precyzyjnych regulacji prawnych oraz należytego przygotowania technicznego i kadrowo-organizacyjnego, budzi zasadnicze zastrzeżenia.

VI

W związku z przedstawionymi powyżej wątpliwościami dotyczącymi wprowadzonej regulacji i rozbieżnej praktyki realizacji doręczeń pism sądowych za pośrednictwem portalu informacyjnego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz – w związku z informacjami dotyczącymi konsultacji co do zmian mających na celu podniesienie funkcjonalności portalu informacyjnego – o poinformowanie o podejmowanych i planowanych działaniach legislacyjnych w przedmiocie doręczeń za pośrednictwem portalu informacyjnego.

Z poważaniem,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/