



BIURO

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk

IV.510.10.2018.DJ



03980200018496
RPW/6508/2018 P
2018-02-27

Warszawa, 26.02.2018 r.

KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna

27. 02. 2018

nr RPW. 6508/2018 za: P
52. Korywni
(podpis)

Pan
Robert Mamątow
Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i
Petycji Senatu Rzeczypospolitej
Polskiej
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

szanowny Panie Przewodniczący

w odpowiedzi na pismo z 31 stycznia 2018 r. (BPS.DSK.KPCPP.0330.201.18), w którym zwrócił się Pan o przedstawienie opinii dotyczącej postulatu zmiany art. 165 § 2 i art. 1135⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 z późn.zm. dalej k.p.c.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Pan Janusz Ogryzko w petycji P9-33/170 domaga się nowelizacji art. 165 § 2 k.p.c. w taki sposób, aby oddanie pisma procesowego w placówce miejscowego operatora świadczącego usługi pocztowe w państwie nie będącym członkiem Unii Europejskiej przez stronę mającą miejsce zamieszkania, zwykłego pobytu lub siedzibę w tym państwie było równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu. Autor petycji postuluje również zniesienie ustanowionego w art. 1135⁵ k.p.c. wymogu wskazania pełnomocnika do doręczeń w Polsce z jednoczesnym nałożeniem na sąd obowiązku doręczania pism sądowych bezpośrednio samej stronie przesyłką poleconą, drogą lotniczą. W konsekwencji zrezygnowanoby również z fikcji doręczenia polegającej na pozostawieniu w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia pism sądowych, gdy strona uprzednio pouczona o takim obowiązku, nie ustanowiła pełnomocnika do doręczeń.

Pan Janusz Ogryzko uważa, że wynikające z art. 165 § 2 i art. 1135⁵ k.p.c. zróżnicowanie sytuacji procesowej obywateli polskich zamieszkałych w państwach członkowskich Unii Europejskiej i tych mieszkających w innych krajach narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

Odnosząc się do powyższego należy przypomnieć, że art. 165 § 2 k.p.c. i art. 1135⁵ k.p.c. zostały zmienione ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 880). Celem nowelizacji było usunięcie niezgodności między treścią tych przepisów a art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanawiającym zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Wymienione przepisy w brzmieniu sprzed nowelizacji były również niezgodne z art. 1 ust. 1 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 uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 (Dz. Urz. UE L 324 z 10.12.2007, str. 79).

Wskazane rozporządzenie wprowadza tzw. „efektywny, wewnątrzspółnotowy system doręczeń”, który stanowi kolejny etap współpracy sądowej w sprawach cywilnych i jest jednym z elementów europejskiej przestrzeni sądowej. Europejska przestrzeń sądowa opiera się natomiast na postępującej harmonizacji krajowych przepisów i wzajemnym zaufaniu państw członkowskich co do obowiązujących w ramach krajowych porządków prawnych standardów postępowania cywilnego. Powyższe okoliczności mają szczególne znaczenie w przypadku przepisów o doręczeniach, które ze swojej istoty mają charakter gwarancyjny.

Sformalizowanie trybu doręczeń służy przede wszystkim ustaleniu prawidłowości i daty doręczenia, która stanowi początek biegu terminów dla wielu czynności procesowych. Od prawidłowości doręczeń zależy również realizacja konstytucyjnej zasady jawności postępowania, zabezpieczenie praw stron procesowych i możliwości ich obrony oraz spełnienie przesłanek ważności postępowania. Jednym z powodów, które uniemożliwiają bezpośrednie doręczanie pism procesowych stronom mieszkającym w innych państwach, są występujące tam zróżnicowane standardy usług pocztowych, które często istotnie odbiegają od tych obowiązujących w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Z tego powodu doręczenie stronie korespondencji z pominięciem pełnomocnika do doręczeń mieszkającego w Polsce, mogłoby utrudniać lub wręcz uniemożliwiać zweryfikowanie prawidłowości i daty doręczenia przesyłki sądowej i w konsekwencji negatywnie wpływać na prawidłowy tok postępowania i prawa jego uczestników.

Znowelizowanie art. 1135⁵ k.p.c. w sposób postulowany przez autora petycji nie wydaje się możliwe również z uwagi na konieczność zapewnienia szybkości postępowania, która stanowi wartość chronioną konstytucyjnie. Instytucja pełnomocnika do doręczeń dla strony mieszkającej za granicą ma bowiem na celu zapewnienie sprawności postępowania sądowego, co służy ochronie zarówno interesu społecznego, jak też indywidualnego interesu stron, które mają prawo oczekiwać wydania końcowego orzeczenia w rozsądnym

terminie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1987 r., III CRN 69/87, OSNC 1988, nr 10, poz. 142).

Niezależnie od powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega praktyczne problemy, jakie regulacja art. 1135⁵ k.p.c. może stwarzać dla stron postępowania cywilnego mieszkających w kraju nie będącym członkiem Unii Europejskiej. Znalezienie w Polsce osoby, która mogłaby się podjąć roli pełnomocnika do doręczeń może być związane ze znacznymi trudnościami, a nawet kosztami. Podobna uwaga dotycząca kosztów odnosi się do ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika do prowadzenia sprawy. Tego problemu nie rozwiązuje również możliwość zwrócenia się do sądu o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, albowiem praktyka sądowa pokazuje, że na taką pomoc państwa mogą liczyć tylko osoby najuboższe. Wydaje się jednak, że te i inne problemy związane z doręczeniami może rozwiązać wdrożenie przepisów o elektronicznych doręczeniach. Przepisy k.p.c. wprowadzające możliwość doręczania pism sądowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wprawdzie już obowiązują, niemniej jednak ich praktyczne zastosowanie jest uzależnione od funkcjonowania aplikacji obsługującej „Elektroniczne Biuro Podawcze”.

Zgodnie z art. 131¹ k.p.c., sąd dokonuje doręczeń za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (doręczenie elektroniczne), jeżeli adresat wniesie pismo za pośrednictwem systemu teleinformatycznego albo dokona wyboru wnoszenia pism za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku doręczenia elektronicznego pismo jest uznawane za doręczone w chwili wskazanej w elektronicznym potwierdzeniu odbioru korespondencji. W przypadku braku takiego potwierdzenia doręczenie elektroniczne jest uznawane się za skuteczne po upływie 14 dni od daty umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1311), w okresie 3 lat od wejścia w życie tej ustawy, dokonanie wyboru wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe oraz dalsze wnoszenie tych pism za pośrednictwem tego systemu jest dopuszczalne, jeżeli ze względów technicznych, leżących po stronie sądu, jest to możliwe. Jak wynika z powyższego, ostateczny termin wdrożenia systemu teleinformatycznego we wszystkich sądach i we wszystkich rodzajach postępowań cywilnych upływa 7 września 2019 r.

Przedstawione wyżej argumenty przemawiałyby również przeciwko nowelizacji art. 165 § 2 k.p.c., w sposób określony w petycji P9-33/170. Uzasadnieniem dla przyjętego w tym przepisie formalizmu wnoszenia przez strony pism procesowych do sądu jest umożliwienie polskim sądom rzeczywistej weryfikacji, czy strona zachowała termin do

dokonania określonej czynności procesowej, albowiem tylko potwierdzenie wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego potwierdzającego datę nadania pisma procesowego do sądu. Po pełnym wdrożeniu aplikacji „Elektroniczne Biuro Podawcze” analogiczny skutek - wniesienia do sądu - będzie miało wprowadzenie pisma do systemu teleinformatycznego sądu, o czym stanowi art. 165 § 4 k.p.c.

Niemniej jednak na tle stosowania art. 165 § 2 k.p.c. wyłania się istotny problem związany z zapewnieniem stronie mieszkającej w kraju nie będącym członkiem Unii Europejskiej, rzeczywistych - a nie czysto teoretycznych i w praktyce niemożliwych do zrealizowania - uprawnień procesowych. Rację ma bowiem pan Janusz Ogryzko, że nawet podejmując wszelkie akty staranności, nie jest w stanie dochować ustawowego terminu do dokonania czynności procesowych, jeżeli datą wniesienia pisma procesowego do sądu jest data oddania tego pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego. O zachowaniu terminu dokonania czynności decyduje bowiem nie data nadania pisma w placówce pocztowej w państwie nie będącym członkiem Unii Europejskiej, lecz data jego przekazania do polskiego pocztowego operatora wyznaczonego. Pismo procesowe wysłane przez pana Janusza Ogryzko z Australii dotrze do polskiego pocztowego operatora wyznaczonego w terminie od 8 do 10 dni od daty jego wysłania. W takiej sytuacji nie jest możliwe wniesienie w terminie na przykład wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia czy też wniesienie zażalenia. Dla dokonania obu tych czynności ustawodawca przewidział bowiem termin tygodniowy, w przypadku wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku liczony od dnia ogłoszenia sentencji (art. 328 § 1 k.p.c.), a w przypadku zażalenia na postanowienie - w zależności od okoliczności - od daty doręczenia postanowienia lub od daty jego ogłoszenia na rozprawie (art. 394 § 2 k.p.c.). W podobnej sytuacji znajdują się osoby mieszkające w innych państwach położonych w znacznej odległości od Polski, w których usługa pocztowa z uwagi na właśnie tę znaczną odległość jest realizowana w czasie uniemożliwiającym dochowanie terminów procesowych przewidzianych przez polskiego ustawodawcę. Jest to sytuacja nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), której istotnym elementem jest prawo do sprawiedliwie ukształtowanej procedury postępowania. Prawo do sądu bez zachowania standardu sprawiedliwie ukształtowanej procedury jest bowiem prawem fasadowym. Wprawdzie zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP postępowanie przed sądami określają ustawy, a zatem ustawodawca zwykły może określić obowiązki, rygory i ograniczenia dla stron postępowania cywilnego, w tym również, co do terminów i sposobów wnoszenia pism procesowych do sądów, niemniej jednak nie może to spowodować faktycznego pozbawienia strony jej uprawnień. Zatem nałożenie na stronę wymogów co do czasu i miejsca dokonania czynności procesowych, których przy zachowaniu należytej staranności strona nie jest w stanie dochować z przyczyn od siebie niezależnych, czyni

gwarancje procesowe w istocie iluzorycznymi. Tym samym rozwiązanie takie może naruszać również zasadę lojalnego traktowania przez państwo swoich obywateli (zasadę zaufania), wywodzoną w orzecznictwie konstytucyjnym z zawartej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawa.

Warto podkreślić, że również Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w art. 6 gwarantuje nie tylko sam dostęp do sądu, ale prawo do uzyskania efektywnej ochrony (por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 lipca 2006 w sprawie 24706/02 Rylski przeciwko Polsce, Lex nr 187204).

W związku z powyższym celowe byłoby poszukiwanie takich rozwiązań ustawowych, które zapewniłyby skuteczne korzystanie z prawa do sądu także przez osoby zamieszkałe poza granicami Wspólnoty Europejskiej. Przykładowo, warto byłoby rozważyć zasadność wprowadzenia możliwości wnoszenia pism procesowych również za pośrednictwem polskiego urzędu konsularnego. Byłoby to przydatne zwłaszcza w okresie poprzedzającym pełne wdrożenie systemu teleinformatycznego. Należy też wziąć pod uwagę fakt, że komunikacja z sądem za pośrednictwem tego systemu jest fakultatywna, a nadto, że nie wszyscy potencjalni uczestnicy postępowań sądowych z różnych przyczyn (technicznych, finansowych, innych) z rozwiązania tego będą mogli skorzystać.

Warto też zauważyć, że możliwość skutecznego złożenia pisma procesowego w placówce konsularnej przewidują wszystkie inne procedury postępowania przed organami państwa. Zgodnie z art. 124 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1904) termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskim urzędzie konsularnym. Analogiczna regulacja występuje w art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1369) oraz w art. 57 § 5 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1257). Przyjęcie analogicznego rozwiązania w postępowaniu cywilnym umożliwiłoby stronie mieszkającej w kraju odległym od Polski zachowanie nawet bardzo krótkich terminów procesowych, albowiem w tym przypadku nie jest istotne, w jakiej dacie konsulat prześle pismo do organu procesowego. O zachowaniu terminu decyduje jedynie data złożenia pisma w urzędzie konsularnym.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasadnym byłoby rozważenie zmiany art. 165 k.p.c. w taki sposób, aby również oddanie pisma procesowego w polskim urzędzie konsularnym było traktowane jako równoznaczne z wniesieniem go do sądu.

Z prezesem niem

