

Warszawa, 26 kwietnia 2021 r.

Raport z konsultacji publicznych

W ramach opinii i konsultacji publicznych projekt został skierowany do Biura Informacji Kredytowej, Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenia Sędziów „Themis”, Fundacji Polskie Towarzystwo Prawnicze Opus Iuris, Stowarzyszenia Syndyków Polskich, Stowarzyszenia Sędziów Upadłościowych i Restrukturyzacyjnych, Krajowej Izby Doradców Restrukturyzacyjnych, Stowarzyszenia Praktyków Restrukturyzacji, Instytutu Allerhanda w Krakowie, Instytutu Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego Uczelni Łazarskiego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych, Krajowej Rady Notarialnej, Krajowej Rady Komorniczej, Krajowej Izby Doradców Restrukturyzacyjnych, Związku Banków Polskich, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych, Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych Rzeczypospolitej Polskiej, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Business Center Club, Krajowej Izby Gospodarczej, Związku Przedsiębiorstw Finansowych, Konfederacji Lewiatan, Związku Rzemiosła Polskiego, Porozumienia Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Prawniczych, Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Polskiej Rady Biznesu, Poczty Polskiej S.A., Krajowej Rada Sądownictwa, Prokuraturii Generalnej RP, Sądów Apelacyjnych oraz do Sądu Najwyższego

Termin przedstawienia stanowiska lub opinii upływał 20 kwietnia 2021 roku.

Zdaniem **Poczty Polskiej S.A.** podstawa prawna wydania przedmiotowego rozporządzenia nie uwzględnia w pełni rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2320). Podmiot ten podniósł, iż przywołana ustawa o doręczeniach elektronicznych ustala zasady wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi w relacji z innymi podmiotami publicznymi oraz podmiotami niepublicznymi, w tym osobami fizycznymi. Tym samym ustawa o doręczeniach elektronicznych określa domyślny sposób wymiany korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz uzupełniająco publicznej usługi hybrydowej, która zapewnia podmiotom publicznym wysyłkę korespondencji w domyślnej postaci elektronicznej również w kontaktach z osobami wykluczonymi cyfrowo. Umocowanie zawarte w przepisach ustawy o doręczeniach elektronicznych pozwala na wykorzystanie w komunikacji między stronami publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, jako metody skutecznej prawnie na równi z wysłaniem tradycyjnego listu poleconego za potwierdzeniem odbioru lub doręczeniem osobistym.

Zdaniem Spółki projektowane regulacje określające wnoszenie pism procesowych i składanie dokumentów w postępowaniu upadłościowym jak i restrukturyzacyjnym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe oraz w biurze podawczym sądu rejonowego, wydają się pomijać mechanizmy przyjęte przez polskiego ustawodawcę, w zakresie wymiany korespondencji prowadzonej przez podmioty publiczne z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz

publicznej usługi hybrydowej.

Odnosząc się do przedmiotowej uwagi należy podkreślić, że ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych nie ma zastosowania do postępowania restrukturyzacyjnego, gdyż ustawa o Krajowym Rejestrze Zadłużonych w tym zakresie wprowadza autonomiczne rozwiązania. W postępowaniu restrukturyzacyjnym wnoszenie pism, zgodnie z przepisami ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, zasadniczo odbywać się ma za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie. Upoważnienie do wydania opiniowanego projektu rozporządzenia określać ma sposób wnoszenia pism i składania dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe.

Prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu podniósł, że przyjęta w projekcie rozporządzenia procedura ustnego wnoszenia pism spowoduje bezpośrednie zakłócenie dla dotychczasowego funkcjonowania Biura Podawczego Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze, polegające min. na pogorszeniu się obsługi interesantów chcących złożyć tradycyjne papierowe dokumenty do toczących się postępowań sądowych, niebezpieczeństwo naruszenia ochrony danych osobowych, w tym tych wrażliwych oraz problemy z samą procedurą, tj. niebezpieczeństwo wymuszania na pracownikach Biur Podawczych prowadzenia doradztwa prawnego w zakresie podejmowania decyzji za klienta i braku ich wiedzy merytorycznej w zakresie postępowania restrukturyzacyjnego.

Jak wynika z pisma Prezesa Biuro Podawcze Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze nie jest dostosowane do przyjmowania ustnych wniosków i oświadczeń. Jest to pomieszczenie znajdujące się w holu na parterze budynku Sądu z wydzieloną ladą i okienkiem tylko na przedkładanie pism procesowych. Ustne składanie wniosków lub oświadczeń będzie słyszane przez pozostałych interesantów oczekujących w kolejce, co doprowadzi do naruszenia ochrony danych osobowych, również tych wrażliwych.

Nadto w piśmie Prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu wskazano, że czynności przypisane pracownikowi Biura Podawczego są czasochłonne i wymagają dużej wiedzy merytorycznej w zakresie postępowania restrukturyzacyjnego. Przepis wskazuje, że osoba składająca ustnie informacje musi sama określić czy składa wniosek czy oświadczenie. Z wieloletniej praktyki w obsłudze interesanta jest bardzo duże prawdopodobieństwo, że większość z tych osób nie będzie wiedziała co ma złożyć i będzie oczekiwała porady od pracownika Biura Podawczego. Tymczasem ani Biuro Obsługi Interesanta ani Biuro Podawcze nie prowadzą doradztwa prawnego i nie wezmą na siebie odpowiedzialności takiej decyzji. Ponadto pracownik po wprowadzeniu danych do odpowiedniego formularza systemu będzie musiał je zweryfikować, wydrukować a następnie oryginał przekazać osobie składającej celem przeczytania i podpisania. Przyjęta w rozporządzeniu procedura składania wniosków i oświadczeń spowoduje znaczące wydłużenie obsługi interesantów, będzie prowadziła do konfliktów na linii interesant - pracownik Biura Podawczego.

Z uwagi na skomplikowaną i czasochłonną procedurę najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie rozwiązań zastosowanych w księgach wieczystych tj. wydzielania stanowiska biura podawczego w strukturach Wydziału Gospodarczego, które byłoby obsługiwane przez pracownika merytorycznego tegoż Sekretariatu. Jednak w każdym z tych rozwiązań konieczne będzie zwiększenie limitu osób zatrudnionych o 1 etat, którym Sąd nie dysponuje. Ponadto konieczne jest przed wprowadzeniem tej procedury intensywne

przeszkolenie wszystkich pracowników Biura Obsługi Interesanta i Biura Podawczego w zakresie merytorycznym i poznania informatycznego systemu obsługującego postępowanie restrukturyzacyjne.

Prezes Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze nadmieniła, że w tamtejszym Sądzie, V Wydział Gospodarczy wraz z VI Wydziałem Ksiąg Wieczystych mieści się w odrębnym budynku, w innej części miasta. Dlatego utworzenie Biura Obsługi Interesanta czy Biura Podawczego tylko dla jednego Wydziału jest niecelowe z uwagi na zakres realizowanych zadań w poszczególnych budynkach.

Odnosząc się do powyższego zauważyć należy, że procedura ustnego wnoszenia pism w biurze podawczym uchwalona została ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, dalej zwaną ustawą o KRZ. Projektowane rozporządzenie wskazuje na konieczne czynności potrzebne do wniesienia takiego pisma. Kwestie organizacyjne związane z obsługą procesu składania ustnie wniosków i oświadczeń pozostają poza zakresem projektowanego rozporządzenia. Ponadto zaznaczyć należy, że ani ustawa o KRZ ani projekt rozporządzenia nie zobowiązują pracowników biur podawczych do udzielania porad prawnych z zakresu prawa restrukturyzacyjnego. Pracownik biura podawczego zobowiązany będzie wyłącznie do przeniesienia treści przekazywanej ustnie, na odpowiedni formularz udostępniony w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe. Tak więc pracownicy biur podawczych winni być dobrze zorientowani w możliwych do wyboru w systemie formularzach, tak aby móc przekazać taką informację osobie chcącej dokonać czynności procesowej w celu określenia rodzaju czynności, której chce dokonać. Następnie pracownik biura podawczego będzie wypełniał kolejno formularz treścią przekazaną przez osobę dokonującą czynności procesowej. W tym zakresie należy zauważyć, że dla skuteczności wniesienia pisma jest nieistotne czy zawiera ono braki formalne. Tak więc od pracownika biura podawczego nie wymaga się aby czuwał nad poprawnością formalną czy fiskalną wnoszonego pisma.

Dodatkowo należy wskazać, że planowane są szkolenia dla pracowników biur podawczych z zakresu obsługi systemu teleinformatycznego z wykorzystaniem którego mają być dokonywane stosowne czynności.

Prezes Sądu Apelacyjnego w Katowicach w piśmie z dnia 6 kwietnia 2021 r. przekazał stanowisko SSO Grażyny Urban – Wizytatora ds. gospodarczych Sądu Okręgowego w Gliwicach. W stanowisku tym zauważono, że projekt rozporządzenia zawiera wyłącznie przepisy wykonawcze, zgodnie z delegacją ustawową. Zatem ich zakres jest ograniczony tylko do kwestii technicznych zakreślonych ową delegacją. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę szczegółowego przeszkolenia pracowników biur podawczych co do zakresu pism/wniosków i treści wprowadzonych do systemu przez pracownika biura podawczego, któremu zostanie udzielony dostęp do wprowadzania treści do systemu. Wskazano, że konieczne będzie dodatkowe wzmocnienie kadrowe w celu zapewnienia obsługi systemu na poziomie biura podawczego. Dodatkowo w stanowisku tym wskazano, że nie jest jednoznaczne, czy w systemie możliwe jest złożenie pisma/wniosku podlegającego opłacie wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie tej opłaty. Wskazano, że jest to kwestia, która prawdopodobnie zostanie określona na etapie tworzenia samego systemu i wzorów formularzy.

Odnosząc się do wyrażonego stanowiska zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że projektowane rozporządzenie ograniczone jest do kwestii technicznych określonych w delegacji ustawowej. W kwestii konieczności przeszkolenia pracowników biur podawczych

wskazać należy, że potrzeba taka jest znana i są planowane szkolenia dla pracowników biur podawczych z zakresu obsługi systemu teleinformatycznego z wykorzystaniem którego mają być dokonywane stosowne czynności. Ustosunkowując się do wyrażonej w stanowisku możliwości złożenia pisma/wniosku wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych należy potwierdzić oczekiwanie wyrażone w piśmie. Możliwość taka została przewidziana.

Krajowa Rada Komornicza zauważyła, że w przedstawionym do zaopiniowania projekcie rozporządzenia zamieszczono cztery przepisy, z czego pierwszy (oznaczony jako § 1) zawiera tzw. słowniczek pojęć, drugi (oznaczony jako § 2) regulować ma tryb wnoszenia pisma za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, trzeci (oznaczony jako § 3) regulować ma złożenie wniosku lub oświadczenia przez osobę wskazaną w art. 196b ust. 1 prawa restrukturyzacyjnego, oraz czwarty (oznaczony jako § 4) – określa datę wejścia w życie aktu wykonawczego.

Krajowa Rada Komornicza odnosząc się do treści projektowanego § 1 (tzw. słowniczka) wskazała, że przepis ten wskazuje na sposób rozumienia zdefiniowanych pojęć (tj. pojęcia: konta, właściciela konta, użytkownika uprawnionego, uwierzytelnienia, pisma, adresata oraz elektronicznego potwierdzenia wniesienia pisma) na potrzeby projektowanego rozporządzenia. Innymi słowy w § 1 zawarto definicje pojęć, którymi projektodawca posługuje się w dalszej części rozporządzenia. Problem jednak w tym, że w przepisach § 2 i 3 projektu rozporządzenia definiowane pojęcia nie występują. W szczególności w dalszych przepisach rozporządzenia projektodawca nie posługuje się pojęciem „konta”, właściciela konta, użytkownika uprawnionego, uwierzytelnienia, adresata czy elektronicznego potwierdzenia wniesienia pisma. Natomiast posługuje się takimi pojęciami jak: uwierzytelniony użytkownik (§ 2 ust. 1), czy potwierdzenie wniesienia pisma (§ 2 ust. 2), które to pojęcia nie zostały zdefiniowane w § 1 projektu rozporządzenia. Tym samym uznać należy, że definiowanie w § 1 projektu rozporządzenia pojęć, które następnie w większości nie pojawiają się w treści dalszych przepisów jest zbędne lub niedostosowane do pojęć, którymi projekt się posługuje.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że projekt rozporządzenia w wyniku zgłoszonych uwag został zmieniony, tak aby terminy zdefiniowane w § 1 znalazły odzwierciedlenie w przepisach materialnych. W tym zakresie wskazać należy, że zrezygnowano z definicji elektronicznego potwierdzenia wniesienia pisma na rzecz przeniesienia tej regulacji do przepisów materialnych rozporządzenia, tj. § 2 ust. 2. Takie rozwiązanie zachowuje spójność w projekcie, gdyż określenie danych zawartych w potwierdzeniu wniesienia pisma w biurze podawczym sądu rejonowego również znajduje się w treści przepisów materialnych. Nadto usunięta została definicja adresata, z zgodnie z uwagą zgłoszoną przez Rządowe Centrum Legislacji.

Ponadto Krajowa Rada Komornicza odnosząc się do § 2 wskazała, że regulacja która dotyczyć winna szczegółowych regulacji dotyczących sposobu wnoszenia pism procesowych i składania dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe stanowi wyłącznie powtórzenie zapisów znajdujących się w treści art. 196a pr. restrukturyzacyjnego. Konieczność utworzenia pisma (§ 2 pkt 1 projektu) wskazana została już w art. 196a ust. 2 pr. restrukturyzacyjnego, konieczność dołączenia załączników, o ile są one wnoszone (§ 2 pkt 2 projektu rozporządzenia) wynika z treści art. 196a ust. 3 pr.

restrukturyzacyjnego. Projektowane przepisy rozporządzenia nie wnoszą zatem jakichkolwiek nowych treści normatywnych; tym samym nie mogą być uznane za przepisy wykonawcze do ustawy. To samo dotyczy regulacji zawartej w § 3 projektu rozporządzenia, a która regulować winna sposób wnoszenia pism procesowych i składania dokumentów w biurze podawczym sądu rejonowego przez osoby wskazane w art. 196b ust. 1 pr. restrukturyzacyjnego. Również regulacje zawarte w tym przepisie wynikają już z treści ustawy, w szczególności z treści art. 196b ust. 3 pr. restrukturyzacyjnego. W opinii Krajowej Rady Komorniczej proponowane rozwiązania prawne nie sposób uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 196d ustawy Prawo restrukturyzacyjne.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może wnosić nowych rozwiązań normatywnych. W projektowanym rozporządzeniu ujęto sposób wnoszenia pism w aspekcie technicznym, z kolei w przytoczonych przez Krajową Radę Komorniczą przepisach określone zostały normy prawne pisma procesowego i załączników. W tym zakresie zauważyć należy, że w projekcie rozporządzenia określono w sensie technicznym, kto wnosi pismo, tj. uwierzytelniony uprawniony użytkownik. Ponadto określono czynności konieczne do wykonania aby wnieść pismo procesowe za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, w brzmieniu nadanym ustawą o KRZ w art. 196a ust. 2 nie stanowi o utworzeniu pisma, jak wskazuje Krajowa Rada Komornicza, podobnie art. 196b ust. 3 Prawa restrukturyzacyjnego nie został powtórzony w § 3 projektu rozporządzenia. Nie sposób więc zgodzić się ze stanowiskiem, że projekt nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 196d Prawa restrukturyzacyjnego.

Konfederacja Lewiatan w ramach uwag ogólnych wskazała na potrzebę większej precyzji w definiowaniu pojęć w projekcie rozporządzenia tak, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych na etapie stosowania prawa. Przykładem może być potrzeba doprecyzowania w zakresie jednoznacznego wskazania m.in. jak zakłada się konto, jak następuje aktywacja konta użytkownika, w jaki sposób następuje uwierzytelnienie, w jaki sposób przechowywane są dokumenty na koncie, zakres uprawnień użytkowników. Jednocześnie, jako przykład właściwie (precyzyjnie) ujętych zagadnień wskazano rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2017 r. w sprawie konta w systemie teleinformatycznym obsługującym zgłoszenia na wolne stanowiska sędziowskie.

Odnosząc się do powyższej ogólnej uwagi, zauważyć należy, że zasadnicza większość czynności, które zostały wskazane przez Konfederację Lewiatan jako wymagające doprecyzowania zostały precyzyjnie określone w projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu zakładania i udostępniania konta oraz sposobu korzystania i zamykania konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe, które wydane ma zostać na podstawie delegacji zawartej w art. 53d ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który wchodzi w życie 1 lipca 2021 r. W zakresie potrzeby uregulowania sposobu przechowywania dokumentów na koncie, zauważyć należy, że ani delegacja do wydania opiniowanego rozporządzenia ani delegacja zawarta w art. 53d ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie pozwala na zamieszczenie takiej regulacji.

Konfederacja Lewiatan wskazała również, że niedostatecznie określone zostało co rozumie się przez „proces elektroniczny”, a w związku z tym wątpliwości budzi w jaki sposób będzie przebiegał proces uwierzytelniania i identyfikacji elektronicznej osoby fizycznej w systemie teleinformatycznym. Ponadto w zakresie uwag do § 1 projektu w zakresie pkt 6 wskazano, że projekt nie stanowi odpowiedzi na pytanie czy przewidziana jest procedura, która będzie powiadamiała adresata pisma o jego umieszczeniu w systemie teleinformatycznym (np. za pośrednictwem poczty elektronicznej).

W tym zakresie wskazać należy, że w projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu zakładania i udostępniania konta oraz sposobu korzystania i zamykania konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe, o którym mowa powyżej wskazane zostały sposoby uwierzytelnienia osoby fizycznej w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe. Odnosnie uwagi dotyczącej § 1 pkt 6 zauważyć należy, że procedura powiadamiania adresata pisma jest przewidziana w funkcjonalnościach systemu. Sposób powiadamiania uzależniony będzie od rodzaju adresata i może być oparty na powiadomieniach przesyłanych za pośrednictwem poczty elektronicznej do powiadomień lub np. w przypadku sądu będzie związany z konkretnymi funkcjonalnościami systemu służącymi m.in. do dekretacji spraw.

Konfederacja Lewiatan podniosła również, że nie jest wiadomym czy system teleinformatyczny będzie posiadał funkcjonalność pozwalającą na tworzenie kopii roboczej oraz jej zapisanie przed podpisaniem i wysłaniem pisma. Ponadto jednoznacznego doprecyzowania wymaga, w opinii Konfederacji, kwestia umożliwienia załączania/przekazywania w systemie pism, które mogą być objęte zakresem udostępnionych w systemie formularzy elektronicznych.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że funkcjonalności budowanego systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe będą pozwalały na tworzenie kopii roboczej oraz jej zapisanie przed podpisaniem i wysłaniem pisma. W zakresie drugiej uwagi, należy wskazać, że możliwe będzie załączenie do pisma załączników, których treść nie będzie przez system weryfikowana. W tym zakresie należy jednak zwrócić uwagę na art. 196a ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, w brzmieniu nadanym ustawą o KRZ, który nakazuje w postępowaniu restrukturyzacyjnym aby pisma procesowe oraz dokumenty, z wyłączeniem pism i dokumentów, o których mowa w art. 196c, wnosić z wykorzystaniem udostępnianych w systemie formularzy elektronicznych określonych przez Ministra Sprawiedliwości. W związku z czym w opinii projektodawców, kwestia ta nie wymaga szczegółowego uregulowania.

Ponadto Konfederacja Lewiatan wskazała na brak sformułowania wytycznych dotyczących rodzaju, formatu, ewentualnego szyfrowania pliku będącego załącznikiem do pisma wnoszonego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

W tym zakresie należy zauważyć, że delegacja do wydania przedmiotowego rozporządzenia nie pozwala na uregulowanie podniesionej przez Konfederację kwestii. Niemniej jednak należy zauważyć, że dla załączników do pism wnoszonych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługiwane będą formaty: DOC, DOCX, RTF, ODS, ODT, XLS, XLSX, CSV, TXT, GIF, TIF, BMP, JPG, PDF. System podczas zapisywania załącznika weryfikować będzie rzeczywisty typ pliku i odrzucać niezgodności oraz typy spoza listy. Pliki z załącznikami będą mogły być skompresowane do formatu ZIP. Funkcjonalności systemu

przewidują również możliwość importu danych o składnikach majątku dłużnika, wierzycielach i wierzytelnościach z plików XML o ustalonej strukturze, opisanej za pomocą XML Schema. Z uwagi na konieczność obsługi podpisu profilem zaufanym (nakładającym ograniczenie na rozmiar podpisywanego pisma < 10 MB) oraz za pomocą UCPE (nakładającym ograniczenie na rozmiar dokumentu głównego < 5MB i na każdy z załączników również < 5MB). Maksymalny rozmiar załącznika wynosić będzie 5 MB.