

Beata Bińkowska-Artowicz

Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych¹

Government's Bill on Electronic Delivery

As regards the regulation of correspondence between public entities and professional attorneys or entrepreneurs, the Bill introduces, as a rule, a consistent and comprehensive system of electronic delivery. Doubts are raised by the definition of a public entity in the context of provisions on administrative proceedings. The sponsor of the Bill did not indicate directly whether the database of electronic addresses would be a public register. The obligation imposed on professional attorneys and entrepreneurs to possess an address for electronic delivery will facilitate the determination of this address for the needs of public entities. In the author's opinion, there is no justification for a significant differentiation of *vacatio legis*.

Keywords: bill, computerization, public administration

W zakresie regulacji korespondencji prowadzonej pomiędzy podmiotami publicznymi a profesjonalnymi pełnomocnikami lub przedsiębiorcami projekt wprowadza co do zasady spójną i kompleksową elektroniczną doręczeń. Wątpliwości budzi definicja podmiotu publicznego w kontekście przepisów dotyczących postępowania administracyjnego. Projektodawca nie wskazał wprost, czy baza adresów elektronicznych będzie rejestrem publicznym. Nałożony na profesjonalnych pełnomocników oraz przedsiębiorców obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych ułatwi ustalenie tego adresu na potrzeby podmiotów publicznych. W ocenie autorki brak jest uzasadnienia dla znacznego zróżnicowania *vacatio legis*.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, informatyzacja, administracja publiczna

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Publicznego, WARSZAWA, POLSKA ■
beata.binkowska-artowicz@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9172-5458>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza prawna rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk sejmowy nr 239); dalej: projekt.

Niniejsza opinia dotyczy następujących kwestii:

- oceny spójności zmian wprowadzanych w systemie prawnym przez projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych pod względem merytorycznym i terminologicznym,

¹ *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk nr 239)* sporządzona 4 maja 2020 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii; BAS-WAP-768/20.

- oceny skutków regulacji w zakresie podmiotów wymienionych w art. 9 ust. 1 oraz małych i średnich przedsiębiorców,
- oceny poprawności brzmienia przepisu art. 142 w związku z art. 144 projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Uzasadnienie opinii

Ocena spójności zmian wprowadzanych przez projekt pod względem merytorycznym i terminologicznym

1. Projekt przewiduje odejście od koncepcji zgody podmiotu niepublicznego (np. osoby fizycznej) na doręczanie elektroniczne pism w korespondencji z podmiotem publicznym i zastąpienie jej zasadą pierwszeństwa korespondencji elektronicznej przed korespondencją papierową. Jako podstawowe do realizacji powyższego celu projektodawca wskazał dwa instrumenty prawne: publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową.

Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia została uregulowana w art. 3 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE² i oznacza: „usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany”. Projektodawca przewidział taki model doręczeń, w którym wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych oznacza po stronie podmiotu publicznego obowiązek doręczania korespondencji na ten adres.

Konsekwentnie, wszystkie podmioty publiczne ograniczą czynności związane z ustalaniem właściwego adresu do doręczeń, jeżeli konkretny adresat będzie ujęty w bazie adresów elektronicznych. W zakresie rozwiązań merytorycznych projektu, dotyczących korespondencji prowadzonej między podmiotami publicznymi oraz między podmiotami publicznymi a profesjonalnymi pełnomocnikami lub przedsiębiorcami, projekt wprowadza co do zasady spójną i kompleksową elektroniczną doręczeń.

Z kolei publiczna usługa hybrydowa będzie usługą pocztową, świadczoną początkowo przez obecnego operatora wyznaczonego (Pocztę Polską) i polegającą na doręczaniu korespondencji po uprzednim przekształceniu postaci dokumentu (z dokumentu elektronicznego w przesyłkę listową). Projektodawca w ten sposób uwzględnia tzw. wykluczenie cyfrowe i umożliwia podmiotom niepub-

² Dz.Urz. UE L 257 z 28 sierpnia 2014 r., s. 73; dalej: rozporządzenie eIDAS.

licznym – przede wszystkim osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej – otrzymywanie korespondencji w formie papierowej, podczas gdy jednocześnie podmiot publiczny realizuje zasadę elektronizacji i przesyła do operatora wyznaczonego korespondencję w formie elektronicznej. Pozostawienie osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej możliwości prowadzenia korespondencji doręczanej w postaci papierowej należy ocenić pozytywnie z uwagi na wspomniane wyżej zjawisko tzw. wykluczenia cyfrowego.

2. Zauważenia wymaga, że adres do doręczeń elektronicznych spełnia kryteria danych osobowych, o których mowa w art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)³. Dokładniejszego przeanalizowania wymagałaby zatem kwestia zgodności projektowanych przepisów z zasadami przetwarzania danych osobowych w kontekście bazy adresów elektronicznych, uwzględnienia zasady *privacy by design* (zasada ochrony prywatności w fazie projektowania technologii obejmującej przetwarzanie danych osobowych – o zasadzie tej mowa również w rozporządzeniu eIDAS w kontekście ram interoperacyjności – art. 12 rozporządzenia eIDAS). Nie jest jasne, czy z punktu widzenia zasady minimalizacji danych, ujętej w art. 5 ust. 1 lit. c RODO [„Dane osobowe muszą być [...] adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (minimalizacja danych)”] zasadny jest wymóg podawania w zakresie podmiotów niepublicznych będących osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą zarówno numeru NIP, jak też numeru REGON.

3. Wątpliwości budzi definicja podmiotu publicznego (art. 2 pkt 7 projektu) w kontekście przepisów dotyczących postępowania administracyjnego. Z treści powyższej definicji wynika, że poza zakresem znaczeniowym pojęcia „podmiot publiczny” może pozostać część organów administracji publicznej, o których mowa w art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.). Zgodnie z powołanym przepisem Kodeksu postępowania administracyjnego przez organy administracji publicznej w rozumieniu tej ustawy rozumie się „[...] podmioty wymienione w art. 1 pkt 2. Stosownie do art. 1 pkt 2 k.p.a., Kodeks postępowania administracyjnego normuje [...] postępowanie przed [...] innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1 [spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco]”.

Oznacza to, że mogą wystąpić w postępowaniu administracyjnym jako organy administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego-

³ Dz.Urz. UE L 119, s. 1; dalej: RODO.

go takie podmioty, które nie będą podmiotami publicznymi w rozumieniu projektu. Przykładowo, na mocy art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1429, ze zm.; dalej: u.d.i.p.): „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności [...] podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne”. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p.: „Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Stosownie do ust. 2 powyższego artykułu, do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego [...]”. Na mocy art. 17 ust. 1 u.d.i.p.: „Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio”. Z analizy powyższych przepisów wynika, że jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne (np. spółki telekomunikacyjne⁴ czy przedsiębiorstwa energetyczne⁵) stosują przepisy postępowania administracyjnego przy wydawaniu decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Oznacza to, że projektodawca przy konstruowaniu definicji podmiotu publicznego pominął część tzw. organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym. O ile bowiem nie należy przyjmować zasady domniemania kompetencji publiczno-prawnej, jeżeli przepisy ustawowe w tym względzie milczą⁶, o tyle niewłaściwe – z punktu widzenia spójności przepisów proceduralnych – wydaje się usunięcie z zakresu definicji podmiotu publicznego takich podmiotów niepowiązanych organizacyjnie lub finansowo z jednostkami sektora finansów publicznych lub państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej (art. 2 pkt 7 projektu *a contrario*), które są na mocy norm prawa upoważnione do podejmowania czynności władczych jako organ administracji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

4. W świetle projektowanej ustawy nie jest jasne, czy baza adresów elektronicznych (art. 2 pkt 3 projektu) będzie należeć do rejestrów publicznych, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 346, ze zm.)⁷. Projektodawca nie zastosował odesłania do przepisów wymienionej ustawy w zakresie rejestrów publicznych, podczas gdy w projekcie znajduje się wiele odesłań

⁴ Tak NSA w wyroku z 28 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 2380/13.

⁵ Wyrok NSA z 18 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1557/13.

⁶ Wyrok NSA z 6 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 766/11.

⁷ Zgodnie z powołanym przepisem przez rejestr publiczny należy rozumieć „rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych”.

do tego aktu prawnego. Oznacza to, że nie jest także oczywiste, czy do prowadzenia oraz funkcjonowania bazy adresów elektronicznych stosuje się przepisy wymienionej ustawy, np. art. 15b dotyczący wykorzystywania danych kontaktowych osoby fizycznej⁸.

Wydaje się, że w projekcie powinna znaleźć się definicja rejestru publicznego na potrzeby omawianej regulacji (§ 146 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; t.j. Dz.U. 2016, poz. 283; dalej: ZTP⁹). Alternatywnie, zastosowanie w tym zakresie może znaleźć § 156 ust. 1 ZTP, na mocy którego: „Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami”. Stosownie do ust. 3 powyższego artykułu: „Jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła”.

5. W świetle § 146 ust. 1 pkt 3 ZTP: „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli [...] znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe”. Należy dostrzec, że projektodawca nie zawarł definicji kwalifikowanej usługi doręczenia elektronicznego, podczas gdy znaczenie tego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe. Definicję wymienionej usługi zawiera natomiast art. 3 pkt 37 rozporządzenia eIDAS („Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje [...] «kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego» oznacza usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która spełnia wymogi określone w art. 44”).

Wydaje się, że w celu realizacji zasady, o której mowa w § 6 ZTP (zrozumiałość przepisów ustawy), ustawodawca może wprowadzić w art. 2 projektu definicję odsyłającą do wskazanego wyżej przepisu rozporządzenia eIDAS.

6. W art. 9 ust. 1 projektu wymieniono podmioty niepubliczne zobowiązane do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych. Z kolei w ust. 2 tego artykułu z powyższego obowiązku zwol-

⁸ Zgodnie z ust. 1 powołanego artykułu: „Podmiot publiczny w celu ochrony interesu prawnego lub faktycznego osoby fizycznej, w szczególności w związku z realizowanymi na jej rzecz usługami, może wykorzystywać jej dane kontaktowe gromadzone w rejestrze publicznym lub systemach teleinformatycznych. Brak odpowiedzi osoby fizycznej na próbę nawiązania przez podmiot publiczny kontaktu z wykorzystaniem danych kontaktowych nie może negatywnie wpłynąć na jej sytuację prawną lub faktyczną. Na mocy ust. 2 powyższego artykułu, Podmiot publiczny, wykorzystując dane kontaktowe osoby fizycznej, informuje ją o podstawie prawnej nawiązania kontaktu”.

⁹ Na mocy powołanego przepisu „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli [...] ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia”.

niono profesjonalnych pełnomocników w przypadkach „niewykonywania zawodu, zawieszenia prawa do wykonywania zawodu, zawieszenia w czynnościach zawodowych, zawieszenia w czynnościach służbowych, zawieszenia stosunku pracy lub zawieszenia praw wynikających z licencji”.

Jednakże dla podmiotów innych niż wymienione w art. 9 projektu w art. 10 projektu wprowadzono możliwość posiadania adresu do doręczeń elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Z zestawienia treści powyższych przepisów wynika, że podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 2 projektu, nie będą miały możliwości posiadania omawianego adresu do doręczeń, ponieważ art. 10 projektu odnosi się do podmiotów wymienionych w całym art. 9, a zatem również tych, które nie mają takiego obowiązku (profesjonalnych pełnomocników niewykonywujących zawodu).

Podobnie, podmiotom, o których mowa w art. 9 projektu, umożliwiono w art. 22 projektu rezygnację z „publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i powiązanej z nią skrzynki doręczeń, pod warunkiem jednoczesnego zapewnienia możliwości doręczania mu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego wpisany do bazy adresów elektronicznych”. Oznacza to, że możliwością rezygnacji z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (połączonej jednak z koniecznością posiadania adresu do doręczeń w bazie) objęto – w sposób niekonsekwentny – wszystkie podmioty wymienione w art. 9, a zatem również profesjonalnych pełnomocników niewykonywujących zawodu, których nie dotyczy obowiązek posiadania adresu do doręczeń w bazie adresów elektronicznych (i z tej przyczyny nie powinien ich więc dotyczyć także ten sam obowiązek sformułowany w art. 22 projektu).

7. W art. 49 projektu proponuje się nałożenie na operatora wyznaczonego co miesięczny obowiązek przekazywania niektórym podmiotom (ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji, ministrowi właściwemu do spraw łączności oraz podmiotom publicznym korzystającym z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej) „zestawień statystycznych korespondencji zrealizowanej w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz w ramach publicznej usługi hybrydowej za poprzedni miesiąc”. Projektowany przepis ma zbyt ogólny charakter, ponieważ projektodawca nie wskazał kategorii danych ujętych w żądanych zestawieniach (wykazach) ani też nie zastosował ustawowego upoważnienia do wydania odpowiedniego rozporządzenia w tym zakresie przez właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej. Należy w tym miejscu wskazać na § 6 ZTP, w świetle którego: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

8. Na mocy art. 50 ust. 2 projektu projektodawca zwalnia podmiot niepubliczny z opłaty za przekazywanie korespondencji do podmiotu publicznego

z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Z kolei w ust. 3 powyższego artykułu wskazano, że przekazywanie korespondencji między podmiotami publicznymi nie podlega opłacie. Projektodawca niekonsekwentnie zredagował powyższe ustępy, dokonując zwolnienia w ust. 2 oraz wyłączając z obowiązku uiszczenia opłaty w ust. 3 powyższego artykułu. Z uwagi na treść § 10 ZTP („Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”) wydaje się, że mimo iż skutki prawne na gruncie przepisów o doręczeniach elektronicznych (w odróżnieniu np. od przepisów podatkowych) pozostają takie same, dla komunikatywności tekstu prawnego zasadne wydaje się ujednolicenie brzmienia omawianych ustępów w art. 50 projektu.

9. Projektodawca w art. 55 ust. 4 przewiduje upoważnienie dla ministra właściwego do spraw łączności oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji do wydania rozporządzenia w sprawie reklamacji publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej. Należy zauważyć, że określając wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, projektodawca nie wskazał na sposób ani termin wnoszenia reklamacji. Rozwiązanie takie znalazło się natomiast w art. 92 ust. 4 ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2188, ze zm.), który stał się pierwowzorem omawianego art. 55 ust. 4 projektu. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono, dlaczego w upoważnieniu do rozporządzenia odstąpiono od wskazania sposobu i terminu wnoszenia reklamacji. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na § 66 ust. 2 ZTP, który stanowi, że: „Stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu; wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli”.

W uzasadnieniu projektu nie znalazły się argumenty przemawiające za tym, że reklamacje dotyczące realizacji usług związanych z doręczeniami elektronicznymi stanowią na tyle odmienny rodzaj spraw (przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu) od reklamacji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej, że stopień szczegółowości wytycznych w sprawach reklamacji dotyczących doręczeń elektronicznych powinien zostać ograniczony do warunków i trybu postępowania reklamacyjnego, z pominięciem sposobu i terminu składania reklamacji.

10. W art. 59 projektu proponuje się zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego. W szczególności w pkt 4 lit. b tego artykułu proponuje się dodanie § 4 w art. 39 k.p.a., zgodnie z którym: „W przypadku doręczenia decyzji, której organ nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, organ może doręczyć decyzję w sposób określony w § 3 [paragraf ten dotyczy doręczeń przesyłką rejestrowaną albo

przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby lub organu – dopisek B.B.-A.]. Przepisów § 1 i § 2 pkt 1 nie stosuje się”.

Zastosowanie czasownika modalnego „może” („organ może doręczyć”) wydaje się nietrafne, ponieważ spowoduje wątpliwości po stronie organu w przypadku, w którym doręczenie powinno nastąpić w sposób określony w znowelizowanym art. 39 § 3 k.p.a. z uwagi na przesłanki wymienione w omawianym § 4 tego artykułu. W szczególności wątpliwe wydaje się pozostawienie swobodnemu uznaniu organu wyboru sposobu doręczenia w sytuacji, gdy istotnym interesem państwa będą kwestie dotyczące jego obronności.

Ocena skutków regulacji w zakresie podmiotów wymienionych w art. 9 ust. 1 projektu oraz małych i średnich przedsiębiorców

1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 projektu: „Do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest obowiązany:

- 1) adwokat wykonujący zawód;
- 2) radca prawny wykonujący zawód;
- 3) doradca podatkowy wykonujący zawód;
- 4) doradca restrukturyzacyjny wykonujący zawód;
- 5) rzecznik patentowy wykonujący zawód;
- 6) notariusz wykonujący zawód;
- 7) radca Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wykonujący czynności służbowe;
- 8) podmiot niepubliczny wpisany do rejestru, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, 1655 i 1798);
- 9) podmiot niepubliczny wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1291, 1495 i 1649)”.

2. W odniesieniu do profesjonalnych pełnomocników oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą projekt wprowadza obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych. Ponadto, na mocy art. 4 projektu, każdy podmiot publiczny będzie zobowiązany do dokonywania doręczeń powyższym podmiotom na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy.

Powyzszy obowiązek będzie ułatwiał ustalenie właściwego adresu do doręczeń w przypadku wymienionych wyżej profesjonalnych pełnomocników oraz przedsiębiorców. Regulacja ta pozwoli także rozwiązać problem informowania przez pełnomocników np. w toku postępowania administracyjnego o zmianie ich adresów do doręczeń. Pozytywnym skutkiem poprawnego odnalezienia

przez podmiot publiczny właściwego adresu do doręczeń elektronicznych będzie ułatwienie i przyspieszenie obiegu korespondencji w sprawach związanych z obrotem gospodarczym oraz w postępowaniach administracyjnych i sądowych. Konsekwentnie, omawiana regulacja (z uwagi na wyeliminowanie tradycyjnej korespondencji papierowej) może skrócić czas trwania m.in. postępowania administracyjnych oraz sądowych w sprawach cywilnych¹⁰ oraz karnych.

3. W świetle art. 31 ust. 2 projektu możliwe będzie posiadanie przez profesjonalnych pełnomocników oraz przedsiębiorców więcej niż jednego adresu w bazie adresów elektronicznych. Oznacza to, że np. radca prawny będzie mógł posiadać dwa adresy do doręczeń elektronicznych – przy czym jeden dla potrzeb prywatnych, a drugi z przeznaczeniem do działalności profesjonalnej (działania w imieniu i na rzecz klienta).

Jednakże, w przypadku np. przedsiębiorcy posiadającego więcej niż jeden adres do doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym wszczętym z urzędu (czyli bez wniosku, który mógł zostać złożony w postaci elektronicznej za pomocą np. kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 37 rozporządzenia eIDAS) nie zostało sprecyzowane, na który z adresów do doręczeń powinno nastąpić doręczenie korespondencji (np. postanowienia o wszczęciu postępowania), ponieważ w świetle przepisów projektu nie jest jasne, jak zostanie oznaczony w bazie adresów elektronicznych tzw. adres dodatkowy (nieprzeznaczony do działalności gospodarczej lub zawodowej), o którym mowa w art. 31 ust. 2 projektu.

4. Kwestię bezterminowości wpisu adresu do doręczeń do bazy w przypadku profesjonalnych pełnomocników oraz przedsiębiorców (art. 33 ust. 1 projektu) należy ocenić pozytywnie. Rozwiązanie to zapobiegnie konieczności składania oświadczenia woli dotyczącego aktualizacji (przedłużenia) ważności wpisu i przyczyni się do zwiększenia pewności obrotu.

5. Wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu (s. 82), nie jest jasne, jaką funkcję pełni powtórzenie w ustawach o samorządach zawodowych (np. w ustawie 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. 2020, poz. 75) przepisów nakładających na profesjonalnych pełnomocników obowiązku posiadania adresu do doręczeń elektronicznych w bazie prowadzonej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Warto zauważyć, że przewidziany w art. 9 ust. 1 projektu obowiązek posiadania adresu do doręczeń w bazie należy do obowiązków zawodowych poszczególnych grup profesjonalnych pełnomocników, mimo że został zawarty w ustawie dotyczącej doręczeń elektronicznych. Również zatem w przypadku naruszenia tego obowiązku właściwy organ dyscyplinarny będzie uprawniony do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego na podstawie odpowiedniej ustawy o samorządzie zawodowym.

¹⁰ Jeżeli warunki techniczne i organizacyjne sądu cywilnego umożliwiają doręczenia na adresy do doręczeń elektronicznych – art. 61 pkt 2 projektu.

Przykładowo, na mocy art. 64 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych: „Radcowie prawni i aplikanci radcowscy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych”. Przepis ten nie zawęża odpowiedzialności dyscyplinarnej do naruszenia jedynie przepisów ustawy o radcach prawnych, ale odnosi się do „postępowania sprzecznego z prawem”. Nie ulega wątpliwości, że naruszenie obowiązku ujętego w jakiegokolwiek ustawie, czyli akcie prawa powszechnie obowiązującego, kwalifikuje się jako postępowanie sprzeczne z prawem. Wydaje się, że z uwagi na § 4 ust. 1 ZTP („Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach”) należałoby rozważyć usunięcie powtórzeń dotyczących obowiązków posiadania adresów do doręczeń elektronicznych.

6. Informacje przekazywane do ministra właściwego do spraw informatyzacji przez np. dziekana okręgowej izby radców prawnych i dotyczące pozbawienia prawa do wykonywania zawodu konkretnego radcy prawnego (art. 64 projektu) mogą rozwiązać trudności procesowe polegające na próbie doręczenia korespondencji osobie, która nie wykonuje już zawodu profesjonalnego pełnomocnika.

7. Jednocześnie, elektroniczna korespondencja między podmiotami wymienionymi w art. 9 ust. 1 projektu z podmiotami publicznymi może prowadzić do obniżenia kosztów korespondencji, ponieważ przekazywanie korespondencji za pomocą publicznej usługi doręczenia elektronicznego do podmiotu publicznego będzie wykonywane nieodpłatnie (art. 50 ust. 2 projektu). Po stronie przedsiębiorców oraz profesjonalnych pełnomocników zmniejszy się również ilość dokumentacji tworzonej w postaci papierowej i ułatwione zostanie zarządzanie dokumentacją.

Ocena poprawności brzmienia przepisu art. 142 w związku z art. 144 projektu

W art. 142 projektu przewidziano kolejność, w jakiej poszczególne grupy podmiotów zostały zobowiązane do stosowania przepisów projektu (od 1 stycznia 2021 r. w przypadku m.in. organów administracji rządowej do 1 października 2029 r. w przypadku m.in. sądów).

Z kolei w art. 144 projektu określone zostały terminy wejścia w życie proponowanych przepisów. Projektodawca we wprowadzeniu do wyliczenia w powyższym przepisie proponuje wejście w życie ustawy co do zasady z dniem 1 października 2020 r. z licznymi wyjątkami. Analiza tego zagadnienia zostanie przedstawiona poniżej przez pryzmat poszczególnych punktów przepisu art. 144 projektu.

1. Jak wskazano, w świetle wprowadzenia do wyliczenia w art. 144 projektu, projekt wchodzi w życie z dniem 1 października 2020 r. Jednakże, na mocy art. 142 ust. 1 projektu: „Organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy są obowiązane stosować przepisy ustawy od dnia 1 stycznia

2021 r.». Oznacza to, że przepisy dotyczące kompetencji np. ministra kierującego działem administracji rządowej (upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń) wiążą ten organ dopiero od dnia 1 stycznia 2021 r. Nie jest zatem możliwe wydanie przed datą 1 stycznia 2021 r. rozporządzenia na podstawie upoważnienia umieszczonego w projekcie. Uwaga ta dotyczy również np. kompetencji, o której mowa w art. 143 pkt 10–12 projektu, czyli nałożonych na właściwych ministrów obowiązków monitorowania wykorzystania limitu wydatków z budżetu państwa, będących skutkiem wejścia w życie projektu, dotyczących 2020 r.

Ponadto, na podstawie art. 139 projektu określono operatorowi wyznaczonemu termin na przedłożenie Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej pierwszego cennika dla publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej do dnia 10 października 2020 r. Należy zauważyć, że Prezes UKE, jako organ administracji rządowej¹¹, jest obowiązany do stosowania przepisów projektu dopiero od 1 stycznia 2021 r., zatem – zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu – nie może skorzystać z kompetencji przewidzianej w art. 50 ust. 7 projektu (wniesienie sprzeciwu wobec cennika w drodze decyzji, w terminie 30 dni od przedłożenia tego cennika).

2. Na mocy art. 144 pkt 1 projektodawca przewiduje trzydziestodniową *vacatio legis* dla art. 65b ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325), zmienianej na mocy art. 90 pkt 10 projektu. Jednocześnie w art. 142 ust. 7 projektu objęto sądy administracyjne obowiązkiem stosowania przepisów projektu dopiero od dnia 1 października 2029 r. Nie jest jednak jasne, czy przepis art. 144 pkt 1 stanowi regulację szczególną w stosunku do wydłużonej *vacatio legis*, o której mowa w art. 142 ust. 7 projektu.

W uzasadnieniu projektu nie zostało wskazane, z jakiej przyczyny w art. 144 pkt 1 skrócona (w stosunku do wskazanej powyżej daty 1 października 2020 r.) do 30 dni została *vacatio legis* zarówno art. 90 pkt 10 projektu w zakresie art. 65b ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak też art. 123 projektu, dotyczącego ustawy z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 136, ze zm.).

3. W art. 144 pkt 2 projektu przewidziano m.in., że przepisy art. 9 ust. 1 pkt 1–7 projektu (zobowiązujące profesjonalnych pełnomocników do posiadania adresów do doręczeń wpisanych do bazy adresów elektronicznych) obowiązują od 1 stycznia 2021 r. Należy jednak zauważyć, że utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych następuje na podstawie art. 12 i n. projektu, które dotyczą kompetencji ministra do spraw informatyzacji, czyli organu administracji rządowej.

Konsekwentnie, w świetle treści art. 142 ust. 1 projektu minister do spraw informatyzacji będzie obowiązany do stosowania przepisów projektu (a zatem

¹¹ Art. 190 ust. 3 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2460, ze zm.

również art. 12 i n. projektu) od dnia, w którym na profesjonalnym pełnomocniku będzie już ciążył obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych. Oznacza to, że spełnienie obowiązku z art. 9 ust. 1 projektu 1 stycznia 2021 r. nie jest wykonalne.

4. Nie zachodzi sprzeczność między treścią art. 144 pkt 3 projektu a art. 142 projektu. Przepisy zmieniające, wymienione w art. 144 pkt 3 projektu, dotyczą kompetencji ministra (automatyczne utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego; otrzymywanie danych za pośrednictwem systemu informatycznego, automatyczny wpis adresu do doręczeń do bazy adresów elektronicznych) i wchodzi w życie w dacie późniejszej (1 października 2021 r.) niż data, w której minister jako organ administracji rządowej jest zobowiązany do stosowania przepisów projektu na mocy art. 142 ust. 1 (1 stycznia 2021 r.).

5. W świetle art. 144 pkt 4 projektu przepis art. 116 (nowelizujący ustawę z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe w zakresie konkursu oraz decyzji Prezesa UKE o wyborze operatora wyznaczonego) wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Z kolei na mocy art. 142 ust. 7 projektu sąd administracyjny będzie zobowiązany do stosowania przepisów projektu dopiero od dnia 1 października 2029 r. Oznacza to, że do powyższej daty sąd administracyjny nie będzie mógł wypowiedzieć się co do legalności administracyjnej decyzji Prezesa UKE o wyborze operatora wyznaczonego, wydanej w okresie między 1 stycznia 2025 r. a 1 października 2029 r.

6. Zakres podmiotowy normy zawartej w art. 144 pkt 5 projektu (przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) nie pokrywa się z zakresem podmiotowym norm ujętych w art. 142 projektu (podmioty publiczne), zatem nie zachodzi między nimi sprzeczność.

7. Nie zachodzi sprzeczność także między normami zawartymi w art. 144 pkt 6 oraz art. 142 ust. 7 i 8 projektu. Powołane przepisy art. 142 ust. 7 i 8 projektu dotyczą stosowania przepisów projektu przez m.in. sądy od 1 października 2029 r.

Również odnośny punkt w art. 144 projektu odracza wejście w życie przepisów dotyczących nowelizacji poszczególnych procedur sądowych (karnej, postępowania w sprawach o wykroczenia, sądownoadministracyjnej) do dnia 1 października 2029 r. Z kolei art. 144 pkt 3 przewiduje wprowadzenie wejście w życie nowelizacji procedury cywilnej (art. 61 projektu) w dniu 1 października 2021 r., jednak proponowane przepisy nie tworzą kompetencji dla sądów, a jedynie warunkują możliwość wnoszenia pism na adres do doręczeń elektronicznych w zależności od warunków technicznych i organizacyjnych sądu.

8. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że jedynie podmioty niepubliczne (czyli niewymienione w art. 142 projektu, np. operator wyznaczony) zostaną mocą aktu prawa powszechnie obowiązującego zobowiązane do stosowania przepisów projektu w dniu, w którym wchodzi on w życie, czyli 1 października

2020 r. Jednakże należy zauważyć, że, co do zasady, z działaniem prawnym podmiotu niepublicznego skorelowana będzie kompetencja podmiotu publicznego, który będzie obowiązany do stosowania przepisów projektu najwcześniej od 1 stycznia 2021 r. (w przypadku np. ministra właściwego do spraw cyfryzacji).

Wnioski

- W zakresie dotyczącym regulacji korespondencji prowadzonej między podmiotami publicznymi oraz między podmiotami publicznymi a profesjonalnymi pełnomocnikami lub przedsiębiorcami projekt wprowadza spójną i kompleksową elektroniczną doręczoną.
- Wątpliwości budzi definicja podmiotu publicznego (art. 2 pkt 7 projektu) w kontekście przepisów dotyczących postępowania administracyjnego, ponieważ poza zakresem znaczeniowym pojęcia „podmiot publiczny” może pozostać część tzw. organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym.
- Określając wytyczne dla ministra właściwego do spraw łączności oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji dotyczące treści rozporządzenia w sprawie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, projektodawca nie wskazał na sposób ani termin wnoszenia reklamacji.
- Projektodawca nie wskazał wprost, czy baza adresów elektronicznych będzie rejestrem publicznym w rozumieniu przepisów projektu do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.
- Nałożony na profesjonalnych pełnomocników oraz przedsiębiorców obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych w bazie adresów elektronicznych ułatwi ustalenie właściwego adresu do doręczeń dla podmiotów publicznych. Obowiązek ten zmniejszy jednocześnie ilość korespondencji papierowej i może ułatwić zarządzanie dokumentacją w przypadku profesjonalnych pełnomocników i przedsiębiorców.
- Powtórzenie w ustawach korporacyjnych regulacji dotyczących obowiązku posiadania przez profesjonalnych pełnomocników adresów do doręczeń elektronicznych nie znajduje uzasadnienia, ponieważ obowiązki zawodowe mogą zostać uregulowane w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a nie wyłącznie w przepisach ustaw odnoszących się do danej grupy zawodowej (np. radców prawnych).
- Projektodawca nie uzasadnił zróżnicowania *vacatio legis* (od trzydziestu dni do ponad dziewięciu lat).
- Wzajemna relacja przepisów art. 142 oraz art. 144 projektu nie jest jasna.