

Rafał Dubowski

W sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych¹

Constitutionality of certain provisions of the government's Bill on Electronic Delivery

Doubts as to the compliance with the constitutional system of sources of law are raised by these proposed provisions, which enable the regulation of certain matters in the Public Information Bulletin. In the author's opinion, standards of public electronic registered delivery service – due to their normative nature – should be the subject of a statutory regulation. Due to such reasons, also technical conditions enabling the retention of an address for electronic delivery in the event of a change of supplier should be specified in an act of a universally binding nature. Other critical remarks concern the use of the form of an administrative decision to determine technical requirements for the transfer and receipt of the content of inboxes and the date of their transfer.

Keywords: Constitution, bill, computerization

Wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym systemem źródeł prawa budzą projektowane przepisy, które umożliwiają normowanie niektórych spraw w Biuletynie Informacji Publicznej. W ocenie autora m.in. standardy publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – z uwagi na ich normatywny charakter – powinny stanowić przedmiot regulacji ustawowej lub rozporządzenia. Z tych względów warunki techniczne umożliwiające zachowanie adresu do doręczeń elektronicznych w przypadku zmiany dostawcy powinny być określone w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Krytycznie oceniono również wykorzystanie w projekcie formy decyzji administracyjnej do określenia wymagań technicznych dotyczących przekazania i odbioru zasobów skrzynek doręczeń oraz terminu ich przekazania.

Słowa kluczowe: Konstytucja, projekt ustawy, informatyzacja

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych,
Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

¹ *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów 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.*

Przedmiot opinii

Opinia przedstawia ocenę prawną rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych (druk sejmowy nr 239), dalej: projekt, i zawiera odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

- „czy przepisy art. 23 ust. 3, art. 24 ust. 1 pkt 4 i 5, art. 37 ust. 2, art. 46, art. 52 ust. 1, art. 127 w zakresie dodawanego art. 26a projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych stanowią materię, która powinna zostać sformułowana jako przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia zgodnie z art. 92 Konstytucji RP?”
- „czy przepisy upoważnień do wydania aktów wykonawczych zawartych w art. 48, art. 50 ust. 5, art. 55 ust. 4, art. 61 w zakresie art. 125 § 6 i art. 131[2] § 3, art. 77 w zakresie art. 141 oraz art. 142 ust. 9 projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych są zgodne z art. 92 Konstytucji RP, a art. 50 ust. 5 projektu także z art. 84 i 217 Konstytucji RP?”

W opinii powołano następujące akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.,
- rozporządzenie 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), Dz.Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1; dalej: RODO,
- ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.,
- ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 30; dalej: k.p.k.,
- ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2020, poz. 346, ze zm.,
- ustawa z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2188, ze zm.,
- ustawa z 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. 2019, poz. 162, ze zm.,
- ustawa z 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania 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), Dz.U. 2019, poz. 730; dalej: ustawa zapewniająca stosowanie RODO,
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283; dalej: z.t.p.

Uzasadnienie

Uwagi wprowadzające

Objęte pytaniem nr 1 przepisy art. 23 ust. 3, art. 24 ust. 1 pkt 4 i 5, art. 37 ust. 2, art. 46, art. 52 ust. 1 oraz art. 127 projektu w zakresie projektowanego art. 26a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej przewidują, że pewne materie będą określane przez różne podmioty, w tym właściwych ministrów, np. w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), w decyzji administracyjnej czy też w regulaminie. Natomiast pozostałe opiniowane regulacje, objęte pytaniem nr 2, to przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia. W związku z tym, aby ocenić, czy materie normowane przez przepisy wskazane w pytaniu nr 1 powinny być regulowane w rozporządzeniach oraz aby ocenić przepisy upoważniające wymienione w pytaniu nr 2, na wstępie należy scharakteryzować konstytucyjny system źródeł prawa, zwracając szczególną uwagę na miejsce rozporządzenia w tym systemie.

Normatywność i krąg adresatów normy prawnej jako czynniki determinujące konieczność wykorzystania określonej formy aktu zaliczanego do źródeł prawa

W znaczeniu konstytucyjnym źródłem prawa „jest akt ustanowiony lub uznany przez państwo jako zawierający normy postępowania wiążące ich adresatów”². Konstytucja wyróżnia akty prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa wewnątrz obowiązującego. Akty należące do każdej z tych kategorii muszą mieć charakter normatywny, tj. powinny być one źródłem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normy takie wyrażają powtarzalne wzorce zachowań (cecha abstrakcyjności) skierowane do określonej klasy adresatów, nie zaś do adresata określonego imiennie, indywidualnie (cecha generalności)³. Przy czym nie odbiera normie cechy generalności to, że cechy rodzajowe spełnia tylko jeden adresat (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Rzecznik Praw Obywatelskich), ponieważ wzorzec zachowania skierowany jest do każdej osoby, która pełni daną funkcję, nie zaś do osoby, która pełni ją w danym czasie.

Przeciwieństwem aktu normatywnego jest akt stosowania prawa (np. decyzja administracyjna albo wyrok). Akt stosowania prawa (akt nienormatywny)

² Zob. M. Wiącek, *Art. 87 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 38, wraz z powołanym tam piśmiennictwem.

³ *Ibidem*, nb 40 i 47 oraz M. Wiącek, *Art. 93 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 12, gdzie autor stwierdza: „Aby dany akt mógł zostać zaliczony do źródeł prawa wewnętrznego, powinien mieć charakter normatywny, to znaczy zawierać normy generalne i abstrakcyjne”. Zob. także P. Radziejewicz, *Art. 87 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX, pkt 1 i 2.

nie należy do źródeł prawa⁴. Ma on z reguły charakter indywidualny i konkretny. A więc, jest skierowany do adresata oznaczonego co do tożsamości i dotyczy zachowania jednorazowego, niepowtarzalnego (np. zapłacenie odszkodowania w danej wysokości, wydanie rzeczy).

Akt normatywny będący źródłem prawa powinien przybrać postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego albo aktu prawa wewnętrznego⁵. Źródłem prawa powszechnie obowiązującego jest akt zawierający normy prawne, które mogą wiązać dowolnych adresatów prawa, o ile pozostają pod władzą RP (osoby fizyczne, osoby prawne, organy władzy publicznej itd.)⁶. Natomiast akty prawa wewnętrznego obowiązującego są wydawane na podstawie ustawy i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 Konstytucji).

Konstytucja formułuje zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego (w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym). Oznacza to, że prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione tylko w formach przewidzianych w Konstytucji (aspekt przedmiotowy) i tylko przez podmioty, którym Konstytucja wyraźnie przyznaje kompetencję do wydawania aktów takiego prawa (aspekt podmiotowy)⁷. Źródła prawa powszechnie obowiązującego są wymienione przede wszystkim w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie, akt prawa miejscowego). W ustawie zasadniczej można wskazać również inne przepisy, które wymieniają takie źródła prawa, uzupełniając tym samym katalog z art. 87. Do takich przepisów należy zaliczyć: art. 59 ust. 2 (układy zbiorowe pracy); art. 91 ust. 3 (prawo stanowione przez organizację międzynarodową); art. 112 i art. 124 (regulaminy Sejmu i Senatu w pewnym zakresie); art. 234 Konstytucji (rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy)⁸.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przyjmuje się, że katalog źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego jest otwarty pod względem podmiotowym. Akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane przede wszystkim w formie uchwał lub zarządzeń, jednak dopuszcza się również kreowanie aktów prawa wewnętrznego opatrzonych inną nazwą (np. statut, regulamin, komunikat)⁹.

Po uwzględnieniu przedstawionych wyżej uwag, należy stwierdzić, że oceniając przepisy projektu, które przewidują, iż pewne materie byłyby określane przez

⁴ Zob. M. Wiącek, *Art. 87, op. cit.*, nb 47.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. *ibidem*, nb 39, wraz z powołanym tam piśmiennictwem.

⁷ *Ibidem*, nb 50; także P. Radziejewicz, *Art. 87, op. cit.*, pkt 3.

⁸ M. Wiącek, *Art. 87, op. cit.*, nb 52.

⁹ Zob. M. Wiącek, *Art. 93, op. cit.*, nb 14-15; wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

różne podmioty, np. w BIP albo w regulaminie, w pierwszej kolejności trzeba będzie ustalić, czy treści tam zamieszczane miałyby charakter normatywny, tj. czy można byłoby na ich podstawie zrekonstruować normy generalne i abstrakcyjne. A jeśli tak, czy z uwagi na kategorię adresatów tych norm powinny one zostać wyrażone w formie właściwej dla aktu prawa powszechnie obowiązującego czy może w formie prawa wewnętrznego.

Rodzaj normowanej materii jako czynnik wpływający na wybór określonej formy aktu prawa powszechnie obowiązującego

W sytuacji, gdy akt normatywny ma zawierać normy powszechnie obowiązujące, podstawową formą dla takiego aktu jest ustawa. Cechą systemu źródeł prawa RP jest bowiem nieograniczony zakres przedmiotowy ustawy, co oznacza, iż co do zasady ustawą można regulować wszelkie materie prawne – oczywiście pod warunkiem zgodności z Konstytucją i ponadustawowymi aktami prawa międzynarodowego¹⁰. Niekiedy jednak celowe jest, aby pewne kategorie spraw zostały unormowane w rozporządzeniu wykonawczym. Są to przede wszystkim kwestie techniczne, organizacyjne lub proceduralne niezbędne dla zapewnienia prawidłowego stosowania norm ustawowych, a także te materie, które charakteryzują się małą stabilnością¹¹. Regułą jest to, że im silniej regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla konstytucyjnego statusu jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych¹².

Rozporządzenie jako forma aktu prawa powszechnie obowiązującego

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”, a upoważnienie to „powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Przy czym organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji do jego wydania innemu organowi (art. 92 ust. 2 Konstytucji).

Wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, że funkcją tego aktu normatywnego jest konkretyzacja (uszczegółowienie), a nie zmiana, uzupełnienie

¹⁰ M. Wiącek, *Art. 87, op. cit.*, nb 76; P. Radziejewicz, *Art. 87, op. cit.*, pkt 6, gdzie autor stwierdza: „Charakterystyczną cechą ustawy jest jej szeroki zakres regulacji. Jest ona podstawowym aktem prawodawczym, za pomocą którego prowadzi się politykę państwa, reguluje sferę uprawnień i obowiązków jednostki oraz funkcjonowanie organów władzy publicznej”.

¹¹ Zob. M. Wiącek, *Art. 92 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 37.

¹² Zob. np. P. Radziejewicz, *Art. 92 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX, pkt 5, wraz z powołanym tam orzecznictwem.

czy powtórzenie norm zawartych w ustawie¹³. Materia przekazywana do uregulowania w rozporządzeniu „powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały wyczerpująco uregulowane w danej ustawie, a są niezbędne dla jej realizacji”¹⁴. Sprawy przekazane do unormowania w akcie wykonawczym „nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy”¹⁵.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno zawierać także wytyczne dotyczące treści aktu. W Konstytucji nie zamieszczono definicji pojęcia „wytyczne”¹⁶. Jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym, „odtworzenie treści omawianego pojęcia powinno nawiązywać do funkcji instytucji wytycznych oraz celu, jaki chciał osiągnąć w ten sposób ustrojodawca”¹⁷ i dlatego „Pod pojęciem «wytycznych» można rozumieć pewne merytoryczne wskazówki (dyrektywy) odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu”¹⁸. Podobnie w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazywano, że „wytyczne” mają na celu formułować pewne kierunki dotyczące treści rozporządzenia, a tym samym ograniczać swobodę treści rozporządzenia¹⁹. Jak przewidziano w § 66 ust. 1 z.t.p., w wytycznych można wskazać m.in.:

- rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu,
- granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia,
- wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu,
- cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie,
- okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

Przy czym stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, a wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli (§ 66 ust. 2 z.t.p.). Jak wskazuje się w piśmiennictwie i orzecznictwie TK: „Istnieją materie prawne, w których autorowi rozporządzenia można (a czasami nawet należy) powierzyć szerszą swobodę normodawczą. Chodzi np. o materie, których uregulowanie wymaga wiedzy specjalistycznej (por. np. wyr. z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63). W tego typu przypadkach

¹³ *Ibidem*, nb 59.

¹⁴ Orzeczenie TK z 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K 1/87, OTK 1987, nr 1, poz. 3; M. Wiącek, *Art. 92, op. cit.*, nb 37.

¹⁵ Wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06, OTK-A ZU 2007, nr 7, poz. 76; M. Wiącek, *Art. 92, op. cit.*, nb 37.

¹⁶ M. Wiącek, *Art. 92, op. cit.*, nb 43.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Zob. pkt III.2.3. uzasadnienia wyroku TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK-A ZU 2009, nr 3, poz. 28.

wytyczne nie powinny przez swoją szczególność w sposób nadmierny ograniczać organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, gdyż klóciłoby się to z istotą i celem upoważnienia (por. M. Żabicka-Kłopotek, «Wytyczne» jako element upoważnienia, s. 40–41)²⁰.

Projektowany art. 26a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej

Projektowany art. 26a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, zawarty w art. 127 pkt 2 projektu, stanowi: „Minister właściwy do spraw informatyzacji określi i udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej standard publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego świadczonej przez operatora wyznaczonego i kwalifikowanych dostawców usług zaufania świadczących kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego w zakresie współpracy z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, obejmujący:

- wymagania techniczne przekazywania dokumentów elektronicznych w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego,
- sposób identyfikacji nadawcy i adresata danych w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego,
- strukturę dowodów wysłania i otrzymania danych w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego,
- formę i sposób:
 - a) wystawiania dowodu wysłania danych,
 - b) wystawiania dowodu otrzymania danych,
 - c) utrwalania dowodów wysłania i otrzymania danych
 - w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego,
- zakres i strukturę danych dotyczących komunikacji pomiędzy adresami do doręczeń elektronicznych
 - uwzględniając konieczność zapewnienia interoperacyjności i bezpieczeństwa wymiany danych, w tym możliwość transgranicznej wymiany danych, uwzględniając normy i wytyczne dotyczące procedur wysyłania i otrzymywania danych opracowane przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych lub normy wskazane przez Komisję Europejską w drodze aktów wykonawczych, o których mowa w art. 44 ust. 2 rozporządzenia 910/2014²⁰.

W cytowanym przepisie przewidziano kompetencję ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia i udostępnienia w BIP standardu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Standardy te miałyby jednak charakter normatywny. W szczególności warto bowiem zauważyć, że od ich (nie) spełniania uzależnione byłyby prawa i obowiązki niektórych podmiotów. Otóż, np. zgodnie z projektowanym art. 71 ust. 2 pkt 2 Prawa pocztowego w związku

²⁰ Cytat za: M. Wiącek, *Art. 92, op. cit.*, nb 46.

z art. 71 ust. 1 tego aktu prawnego w brzmieniu obowiązującym do konkursu na operatora wyznaczonego mógłby przystąpić operator pocztowy prowadzący działalność pocztową na podstawie wpisu do rejestru, który „spełnia standard, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 162 i 1590 oraz z 2020 r. poz. ...), potwierdzony uzyskaniem pozytywnego wyniku niezależnego audytu”. Oprócz tego, jak przewidziano w art. 36 projektu, operator wyznaczony byłoby obowiązany świadczyć publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego „zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej”. Ponadto według art. 38 projektu: „Operator wyznaczony w ramach świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego wystawia dowody wysłania i dowody otrzymania zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej”. Poza tym, jak stanowi art. 42 zdanie pierwsze projektu: „Kwalifikowany dostawca usług zaufania świadczący usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego polegające na wysyłaniu i odbieraniu korespondencji na adres lub z adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych wystawia dowody wysłania i dowody otrzymania zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej”. Warto zauważyć również, że od spełniania przedmiotowego standardu zależałoby to, czy daną skrzynkę doręczeń można byłoby uznać za skrzynkę doręczeń w rozumieniu ustawy o doręczeniach elektronicznych. Otóż, zgodnie z art. 2 pkt 11 projektu skrzynką doręczeń jest „narzędzie umożliwiające wysyłanie, odbieranie i przechowywanie danych zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 162 i 1590), w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, a także w ramach publicznej usługi hybrydowej”.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że standardy, o których była mowa w art. 26a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, miałyby charakter normatywny. Zarazem normy prawne rekonstruowane z uwzględnieniem tych standardów byłyby adresowane do podmiotów niepodlegających organizacyjnie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. A zatem, wydaje się, że przepis upoważniający tego ministra do określenia wskazanych standardów w Biuletynie Informacji Publicznej byłby niezgodny z przepisami Konstytucji o źródłach prawa, a w szczególności z art. 87 ustawy zasadniczej. Materia normowana przez art. 26a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej może stanowić m.in. przedmiot regulacji ustawowej lub rozporządzenia. Przy czym z uwagi na techniczny charakter spraw, których ten przepis dotyczy, wydaje się, że właściwszą formą byłoby rozporządzenie.

Artykuł 46

Według art. 46 projektu: „Minister właściwy do spraw informatyzacji określi i udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej minimalne wymagania techniczne dla wydruków dokumentów elektronicznych realizowanych w zakresie publicznej usługi hybrydowej, uwzględniając potrzeby oraz możliwości ich wykorzystania jako dowodów i dokumentów w toku realizacji czynności prawnych”. Analizując ten przepis, warto zauważyć, że zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 44 ust. 1 projektu operator wyznaczony, świadcząc publiczną usługę hybrydową, przekształca dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata zapewniając „wykonanie, z należytą starannością i jakością techniczną, wydruku dokumentu elektronicznego, zgodnie z minimalnymi wymaganiami określonymi na podstawie art. 46, umożliwiającemu adresatowi zapoznanie się z treścią korespondencji bez konieczności weryfikacji tej treści z dokumentem elektronicznym”. A zatem, na podstawie art. 46 projektu mogą być rekonstruowane normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowane m.in. do przedsiębiorcy będącego operatorem wyznaczonym²¹. W związku z tym, a ponadto mając na uwadze, że Biuletyn Informacji Publicznej nie jest źródłem prawa, wydaje się, że art. 46 projektu wykracza poza konstytucyjny system źródeł prawa. Materia normowana przez projektowany przepis może stanowić w szczególności przedmiot regulacji ustawowej lub rozporządzenia. Przy czym z uwagi na techniczny charakter spraw, których dotyczy art. 46 projektu, wydaje się, że właściwszą formą byłoby rozporządzenie.

W tym kontekście warto na marginesie dodać, że np. w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w przypadkach, gdy minister jest upoważniany do ustalania „warunków organizacyjno-technicznych”, „szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych” czy „minimalnych wymagań”, to odpowiednie przepisy wskazują, że następuje to w drodze rozporządzenia (np. art. 16 ust. 3 pkt 1, art. 18 pkt 1 i art. 20a ust. 3 pkt 1 wymienionej ustawy)²².

Artykuł 52 ust. 1

Jak przewidziano w art. 52 ust. 1 projektu: „Operator wyznaczony określa w regulaminie świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej:

²¹ Jak wyjaśniono wyżej, nie odbiera normie cechy generalności to, że cechy rodzajowe spełnia tylko jeden adresat (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Rzecznik Praw Obywatelskich, operator wyznaczony), ponieważ wzorzec zachowania skierowany jest do każdego podmiotu, który pełni daną funkcję lub działa w określonym charakterze, a nie do podmiotu, który pełni tę funkcję lub działa w tym charakterze danym czasie.

²² W kontekście projektu na postanowienia tej ustawy zwrócił już uwagę Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. uwaga nr 324 w zestawieniu uwag sformułowanych na etapie prac rządowych).

- ogólne warunki świadczenia usług;
- zasady wykonywania usług;
- informacje dotyczące gwarantowanej jakości usług;
- sposób postępowania w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania usług;
- terminy, po upływie których niedoręczoną przesyłkę listową uważa się za utraconą;
- wysokość, tryb i sposób wypłaty odszkodowań²³.

Zgodnie z art. 52 ust. 3 i 4 projektu operator wyznaczony przedkładałby projekt regulaminu Prezesowi UKE, a ten mógłby wnieść sprzeciw, jeżeli jego postanowienia byłyby sprzeczne z przepisami prawa lub naruszałyby prawa podmiotów korzystających z tych usług. Według art. 52 ust. 5 projektu postanowienia objęte sprzeciwem nie wchodziłyby w życie. Treść regulaminu, o którym mowa w art. 52 ust. 1 projektu, byłaby częściowo zdeterminowana postanowieniami ustawy, ponieważ np. minimalna wysokość odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi byłaby określana przez (obecnie projektowany) art. 54 ust. 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Oceniany art. 52 ust. 1 projektu jest wzorowany na art. 21 ust. 2 Prawa pocztowego. Jak wyjaśnia się w piśmiennictwie prawniczym dotyczącym tej regulacji: „Ustawowe określenie minimalnego zakresu regulaminu świadczenia usług pocztowych wynika przede wszystkim ze specyfiki tego rodzaju działalności przedsiębiorcy. Wobec tego, że większość umów zawieranych z nadawcami ma charakter adhezyjny, to przyjęty wcześniej regulamin a nie sama umowa będzie decydować o treści stosunku prawnego łączącego strony umowy [...] Na gruncie prawa polskiego zawarcie umowy przez przystąpienie w pewnym stopniu ogranicza swobodę kontraktowania jednej ze stron – klauzule o charakterze nienormatywnym, ustalone przez jednego kontrahenta decydują bowiem o treści stosunku prawnego łączącego dwa podmioty. Dlatego też tak ważne staje się nałożenie na przedsiębiorców obowiązku posługiwania się regulaminami spełniającymi ustawowo wskazane kryteria”²³.

Innymi słowy, tego rodzaju regulaminy wyznaczają treść stosunku prawnego nawiązanego przez strony. W związku z tym regulamin, o którym mowa w art. 52 ust. 1 projektu, nie byłby aktem prawa powszechnie albo wewnątrznie obowiązującego, lecz stanowiłby wzorzec umowy ustalony przez jedną ze stron. Stąd materia uregulowana w art. 52 ust. 1 projektu nie musi być przedmiotem rozporządzenia.

Artykuł 23 ust. 3

Zgodnie z art. 23 ust. 3 projektu: „Minister właściwy do spraw informatyzacji udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej

²³ Zob. A. Tworkowska-Baraniuk, *Art. 21 [w:] Prawo pocztowe. Komentarz*, red. M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny, Warszawa 2018, nb 3, wraz z cytowanym tam piśmiennictwem.

informację o warunkach technicznych umożliwiających zachowanie adresu do doręczeń elektronicznych w przypadkach zmiany dostawcy usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego”. Projektowane rozwiązanie jest ściśle powiązane z regulacją zamieszczoną m.in. w art. 23 ust. 2 projektu. Według tego przepisu: „Podmiot niepubliczny posiadający adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego może zmienić kwalifikowanego dostawcę usług zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego na innego kwalifikowanego dostawcę usług zaufania świadczącego kwalifikowaną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub na operatora wyznaczonego, zachowując dotychczasowy adres do doręczeń elektronicznych”.

Oba cytowane przepisy przyznają podmiotom niepublicznym prawo do zmiany dostawcy usługi oraz do zachowania w tej sytuacji dotychczasowego adresu do doręczeń elektronicznych. Zmiana ta może polegać na zmianie kwalifikowanego dostawcy usługi na innego kwalifikowanego dostawcę usługi lub na operatora wyznaczonego. Z cytowanych przepisów wynika też uprawnienie nowego dostawcy do wykorzystania dotychczasowego adresu podmiotu niepublicznego. Warunkiem skutecznego skorzystania z prawa do zachowania adresu przez podmiot niepubliczny oraz nowego dostawcę jest m.in. spełnianie określonych warunków technicznych przez tego dostawcę.

Wynikające z tych przepisów normy prawne mają charakter generalny i abstrakcyjny. Są kierowane do pewnej kategorii adresatów (do podmiotów niepublicznych, dostawców, w tym dostawców komercyjnych²⁴), nie zaś do adresata oznaczonego imiennie (indywidualnie). Wyrażają one wzory powtarzalnych zachowań, które mogą mieć zastosowanie w nieokreślonej liczbie przypadków. Ponadto adresaci tych norm nie pozostają w stosunku podległości organizacyjnej względem ministra właściwego do spraw informatyzacji. A zatem, wszystkie elementy norm rekonstruowanych na podstawie art. 23 ust. 2 i 3, w tym warunki techniczne stanowiące element hipotezy, powinny wynikać z przepisów zamieszczonych w aktach normatywnych mających charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego. Takiego charakteru nie ma Biuletyn Informacji Publicznej i dlatego wydaje się, że warunki techniczne umożliwiające zachowanie adresu do doręczeń elektronicznych w przypadku zmiany dostawcy powinny być określone np. w ustawie albo – co bardziej wskazane w tej sytuacji – w rozporządzeniu.

²⁴ W uzasadnieniu projektu wskazano: „Przepisy art. 23 projektu ustawy mają na celu umożliwienie odbiorcom usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego zmianę dostawcy usługi, bez względu na to, czy korzystają z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego czy też z usług kwalifikowanego dostawcy. Dzięki tej możliwości usługobiorcy będą mieli możliwość wyboru najwygodniejszej dla nich oferty rynkowej lub skorzystania z usług operatora wyznaczonego” (uzasadnienie, s. 55).

Artykuł 24 ust. 1 pkt 4, 5 i 6

Jak przewidziano w art. 24 ust. 1 pkt 4–6 projektu: „Minister właściwy do spraw informatyzacji, w celu realizacji zadań określonych w ustawie, zapewnia utrzymanie i rozwój bazy adresów elektronicznych, w której gromadzone są adresy do doręczeń elektronicznych, w tym: [...]

- przeciwdziała uszkodzeniom systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 57;
- określa zasady bezpieczeństwa przetwarzanych danych, w tym danych osobowych;
- określa zasady zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych”.

Baza adresów elektronicznych, o której mowa w tym przepisie, to zgodnie z art. 2 pkt 3 projektu „rejestr publiczny prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji przeznaczony do ujawniania adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz adresu do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego korzystającego z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego”.

Artykuł 24 ust. 1 pkt 4 projektu nakłada na ministra właściwego do spraw informatyzacji obowiązek podejmowania działań o charakterze prewencyjnym, które zapobiegałyby uszkodzeniom systemu teleinformatycznego. Przepis ten jedynie w sposób ogólny formułuje zadanie ministra i nie budzi zastrzeżeń.

Oceniając art. 24 ust. 1 pkt 5 i 6 projektu, należy zauważyć, że niektóre analogiczne przepisy wprowadzono ustawą zapewniającą stosowanie RODO. Obowiązek określenia zasad bezpieczeństwa przetwarzania danych, w tym danych osobowych, lub zasad zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych nałożono m.in. na Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (art. 20 pkt 2), organy Krajowej Administracji Skarbowej (art. 32), ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 87 pkt 7), ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 87 pkt 7).

Minister właściwy do spraw informatyzacji będzie administratorem danych zawartych w bazie adresów elektronicznych (uzasadnienie, s. 119). Obowiązki wynikające z art. 24 ust. 1 pkt 5 i 6 zostaną nałożone na niego jako administratora danych osobowych. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych wynika w szczególności z art. 32 RODO. Jest on adresowany do administratora i podmiotu przetwarzającego. Również zasady zgłaszania naruszeń do organu nadzoru zostały ramowo określone w art. 33 RODO. Także one są kierowane do administratorów i podmiotów przetwarzających. A zatem, minister uszczegóławiając zasady bezpieczeństwa przetwarzania danych oraz zgłaszania naruszeń określałby obowiązki swoje i obowiązki podmiotów przetwarzających, w szczególności podległych mu komórek organizacyjnych. W związku z tym forma rozporządzenia nie jest w tym przypadku wymagana.

Artykuł 37 ust. 2

Zgodnie z art. 37 ust. 2 projektu: „Minister właściwy do spraw informatyzacji określi, w drodze decyzji administracyjnej, wymagania techniczne dotyczące przekazania i odbioru zasobów skrzynek doręczeń w przypadku, o którym mowa w ust. 1, oraz termin ich przekazania”. Przepis ten jest ściśle powiązany z art. 37 ust. 1 projektu, który stanowi: „W przypadku zmiany operatora wyznaczonego dotychczasowy operator wyznaczony przekazuje niezwłocznie nowemu operatorowi wyznaczonemu zasoby skrzynek doręczeń w celu zagwarantowania utrzymania ciągłości świadczenia usług”.

Decyzja administracyjna jest aktem stosowania prawa. Wydanie takiego aktu jest wynikiem subsumpcji, czyli zastosowania normy generalnej i abstrakcyjnej do ustalonego konkretnego stanu faktycznego. Niemniej w analizowanym przypadku wydanie decyzji nie stanowiłoby indywidualizacji i konkretyzacji norm generalnych oraz abstrakcyjnych określających wymagania techniczne, ponieważ wydając decyzję właściwy minister dopiero ustalałby te wymagania.

Warto zauważyć, że wymagania techniczne, o których mowa w art. 37 ust. 2 projektu, byłyby określane „w przypadku zmiany operatora wyznaczonego”, a więc w szczególności w przypadku wyboru nowego operatora w postępowaniu konkursowym (zob. art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego w związku z art. 2 pkt 5 projektu). Tym samym może zaistnieć taka sytuacja, że nowy operator wybrany w konkursie nie będzie spełniał wymagań dotyczących odbioru zasobów skrzynek doręczeń, które zostaną określone po konkursie w decyzji wydanej na podstawie art. 37 ust. 2 projektu.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że wykorzystanie formy decyzji administracyjnej do określenia wymagań technicznych dotyczących przekazania i odbioru zasobów skrzynek doręczeń oraz terminu ich przekazania nie jest rozwiązaniem właściwym. Kwestie, o których mowa w art. 37 ust. 2 projektu, mogłyby zostać uregulowane w sposób generalny i abstrakcyjny w rozporządzeniu, tj. w taki sposób, aby normy wynikające z jego przepisów miały zastosowanie przy każdorazowej zmianie operatora. Niemniej, biorąc pod uwagę, że operatorem wyznaczonym w rozumieniu projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych jest operator wyznaczony, o którym mowa w art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego (zob. art. 2 pkt 5 projektu), a ten zgodnie z art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego jest wyznaczany na 10 lat, należałoby liczyć się z tym, iż rozporządzenie to – w związku ze zmianami technologicznymi – wymagałoby okresowej nowelizacji.

Artykuł 48

W art. 48 projektu przewidziano: „Minister właściwy do spraw łączności w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia:

- wskaźniki czasu przebiegu przesyłek listowych w ramach publicznej usługi hybrydowej, z tym że doręczenie przesyłki nastąpi w czasie nie dłuższym niż 6 dni od dnia nadania,

- wymagania dotyczące przyjmowania i doręczania przesyłek w ramach publicznej usługi hybrydowej, w tym:
 - a) sposób przekazywania i warunki przyjmowania przesyłek,
 - b) sposób ustalania, czy przesyłka nadaje się do drukowania,
 - c) szczegółowy tryb postępowania, w przypadku gdy przesyłka nie nadaje się do drukowania,
 - d) maksymalny czas przechowywania przez operatora wyznaczonego przesyłek nadanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w ramach publicznej usługi hybrydowej,
 - e) sposób dokumentowania wykonania usługi doręczenia przesyłki listowej w ramach publicznej usługi hybrydowej jako przesyłki rejestrowanej, w tym formę i sposób wystawiania dokumentu elektronicznego potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej,
 - f) terminy odbioru przesyłek listowych z placówki pocztowej operatora wyznaczonego i sposób postępowania z przesyłkami nieodebranymi,
 - g) wymagania w zakresie opakowania przesyłek listowych,
 - h) sposób drukowania, w tym rozmieszczenia oznaczenia adresata, adresu oraz innych oznaczeń na stronie adresowej przesyłki listowej,
- okoliczności uznania usług za niewykonane lub nienależycie wykonane,
- gwarantowaną pojemność skrzynek doręczeń dla:
 - a) podmiotów publicznych,
 - b) podmiotów niepublicznych,
- gwarantowaną dostępność skrzynek doręczeń,
- maksymalną łączną wielkość załączników w pojedynczej korespondencji – mając na uwadze sprawne realizowanie publicznej usługi hybrydowej oraz zachowanie odpowiednich standardów i bezpieczeństwa doręczanej korespondencji”.

Przepis ten określa organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Materia przekazana do uregulowania w tym rozporządzeniu jest określona przez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje projekt ustawy, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń projektu i dlatego nie zostały tam wyczerpująco uregulowane. Wydaje się, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całego projektu. Rozporządzenie to regulowałoby m.in. kwestie techniczne, organizacyjne lub proceduralne niezbędne dla zapewnienia prawidłowego stosowania norm ustawowych. Chociaż wytyczne co do treści aktu wykonawczego są dość ogólne, to z uwagi na specjalistyczny charakter regulowanej materii pozostawienie większej swobody normodawczej jest dopuszczalne. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 48 projektu spełnia wymagania określone w art. 92 Konstytucji.

Artykuł 50 ust. 5

Zgodnie z art. 50 ust. 5 projektu: „Minister właściwy do spraw łączności oraz minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określą, w drodze rozporządzenia, odrębnie dla każdej z usług, metodologię ustalania opłat, o których mowa w ust. 1, uwzględniając konieczność zapewnienia jej przejrzystości i celowości”. Artykuł 50 ust. 1 projektu, do którego odsyła cytowany przepis, stanowi: „Operator wyznaczony pobiera od nadawcy opłatę za przekazywanie korespondencji przy użyciu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej”. A zatem, zgodnie z przepisami projektu metodologia ustalania opłat, która zostałaby określona w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 50 ust. 5, służyłaby do ustalania cennika przez operatora wyznaczonego.

Oceniając tę regulację, należy mieć na uwadze, że przyjęcie określonej metodologii ustalania opłat wpłynęłoby na ostateczną wysokość opłat. Niemniej ich wysokość musiałaby być dostosowana do zmieniających się realiów rynkowych. W związku z tym może zaistnieć potrzeba korygowania, modyfikowania tej metodologii. Określenie jej w akcie wykonawczym pozwałoby więc na elastyczne dostosowywanie jej do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych.

Artykuł 50 ust. 5 projektu określa organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Rozporządzenie określające metodologię ustalania opłat miałoby charakter wykonawczy wobec przepisów projektowanej ustawy. Pewne zastrzeżenia budzą jednak wytyczne dotyczące treści aktu. O ile „konieczność zapewnienia przejrzystości metodologii” można rozumieć jako wymóg określenia nieskomplikowanej metodologii, to jednak „konieczność zapewnienia celowości metodologii” może budzić wątpliwości, bowiem celowość oznacza przydatność do określonego celu, dostosowanie środków do celu; natomiast w tym wypadku nie wiadomo, o jaki cel miałoby chodzić. W związku z tym trzeba stwierdzić, że aby dostosować analizowany przepis do standardów określonych w art. 92 Konstytucji, warto byłoby dopracować zawarte w nim wytyczne.

Wskazana wydaje się również ocena art. 50 ust. 5 projektu także w perspektywie art. 84 i art. 217 Konstytucji. Jak stanowi art. 84 ustawy zasadniczej: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Natomiast zgodnie z art. 217: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

Artykuł 50 ust. 5 projektu jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, a przytoczone przepisy Konstytucji nakazują regulowanie określonych spraw w ustawie. W związku z tym ocena art. 50 ust. 5 projektu w świetle art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej wymaga rozważenia, czy wskazane przepisy Konstytucji

tucji nakładają obowiązek uregulowania kwestii, o których mowa w art. 50 ust. 5 projektu, w ustawie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że art. 50 ust. 5 projektu stanowiłby podstawę do wydania rozporządzenia określającego metodologię ustalania wysokości opłat pobieranych przez operatora wyznaczonego od nadawcy. Opłaty te byłyby pobierane za przekazywanie korespondencji przy użyciu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej. Zgodnie z art. 2 pkt 5 projektu w związku z art. 3 pkt 12 i 13 Prawa pocztowego operatorem wyznaczonym byłby przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych, obowiązany do świadczenia usług powszechnych. Jednocześnie opłaty te nie miałyby charakteru świadczenia publicznego lub daniny publicznej, lecz opłaty za usługę. Tym samym trzeba stwierdzić, że art. 84 i art. 217 Konstytucji nie wykluczają określenia metodologii ustalania opłaty za przekazywanie korespondencji w rozporządzeniu.

Artykuł 55 ust. 4

Według art. 55 ust. 4 projektu: „Minister właściwy do spraw łączności oraz minister właściwy do spraw informatyzacji określą, w drodze rozporządzenia:

- szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać reklamacja za niewykonanie lub nienależyte wykonanie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej,
- szczegółowy tryb postępowania reklamacyjnego
 - mając na uwadze maksymalne uproszczenie procedur reklamacyjnych w obrocie krajowym, zapewnienie ich przejrzystości oraz niezbędną ochronę interesu nadawcy i adresata, zakres odpowiedzialności operatora wyznaczonego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej oraz sposób świadczenia tych usług”.

Przepis ten jest wzorowany na art. 92 ust. 4 Prawa pocztowego²⁵. Artykuł 55 ust. 4 projektu zawiera upoważnienie do określenia spraw związanych z postę-

²⁵ Przepis ten stanowi: „Minister właściwy do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać reklamacja za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej,
- 2) sposób wnoszenia reklamacji,
- 3) terminy wnoszenia reklamacji,
- 4) szczegółowy tryb postępowania reklamacyjnego
 - mając na uwadze maksymalne uproszczenie procedur reklamacyjnych w obrocie krajowym, zapewnienie ich przejrzystości oraz niezbędną ochronę interesu nadawcy i adresata, zakres odpowiedzialności operatora wyznaczonego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usług powszechnych oraz sposób świadczenia tych usług”.

powaniem reklamacyjnym w rozporządzeniu. Przepisy rozporządzenia uszczegóławiałyby regulacje ustawowe przyznające prawo do reklamacji nadawcy oraz adresatowi (zob. np. art. 55 ust. 1 projektu) i precyzowałyby sposób wykonywania tego prawa. Postępowanie reklamacyjne nie ma takiej doniosłości jak np. postępowanie sądowe, dlatego jego tryb może być przedmiotem regulacji zawartej w rozporządzeniu. Wytyczne co do treści aktu zamieszczone w art. 55 ust. 4 projektu można uznać za dostatecznie szczegółowe. W związku z tym należy stwierdzić, że art. 55 ust. 4 projektu spełnia wymogi określone w art. 92 Konstytucji.

Projektowane przepisy art. 125 § 6 k.p.c. oraz art. 131[2] § 3 k.p.c.

Projektowany art. 125 § 6 k.p.c., zawarty w art. 61 pkt 1 projektu, stanowi: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia, warunki techniczne i organizacyjne oraz sposób wnoszenia pism procesowych, o których mowa w § 5, mając na względzie skuteczność wnoszenia pism, ochronę praw osób wnoszących pisma oraz konieczność zapewnienia sprawnego toku postępowania”. W projektowanym art. 125 § 5 k.p.c. przewiduje się zaś, że: „Jeżeli warunki techniczne i organizacyjne sądu to umożliwiają, pisma procesowe można wnosić także na adres do doręczeń elektronicznych sądu, o którym mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia ... 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. ...)”.

Z kolei, jak przewidziano w projektowanym art. 131[2] § 3 k.p.c., zawartym w art. 61 pkt 2 projektu: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia, warunki techniczne i organizacyjne oraz szczegółowy tryb i sposób dokonywania doręczeń, o których mowa w § 1, mając na względzie zapewnienie skuteczności doręczeń, ochronę praw osób, którym pisma są doręczane oraz konieczność zapewnienia sprawnego toku postępowania”. Natomiast projektowany art. 131[2] § 1 k.p.c. stanowi: „Jeżeli warunki techniczne i organizacyjne sądu to umożliwiają, doręczeń dokonuje się na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia ... 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku braku takiego adresu – na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, z którego adresat wniósł pismo”.

Projektowane przepisy art. 125 § 6 k.p.c. oraz art. 131[2] § 3 k.p.c. określają organy właściwe do wydania rozporządzeń i zakresy spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktów. Sprawy przekazane do uregulowania w aktach wykonawczych mają charakter techniczny i organizacyjny, a wytyczne dostatecznie szczegółowy charakter. Dlatego należy stwierdzić, że projektowane przepisy art. 125 § 6 k.p.c. oraz art. 131[2] § 3 k.p.c. spełniają wymagania określone w art. 92 Konstytucji.

Projektowany art. 141 k.p.k.

Zgodnie z projektowanym art. 141 k.p.k., zawartym w art. 77 pkt 10 projektu, „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb doręczania pism organów procesowych, w sposób określony w art. 131 § 1a, mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego toku postępowania, a także właściwej realizacji gwarancji procesowych jego uczestników”. Projektowany art. 131 § 1a k.p.k. przewiduje, że: „W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 [tj. na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych – dopisek R.D.], pisma doręcza się:

- za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego w ramach publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia ... 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwanej dalej «publiczną usługą hybrydową», albo
- przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005 oraz z 2020 r. poz. ...), albo
- przez pracownika organu wysyłającego, albo
- przez Policję w razie niezbędnej konieczności”.

Projektowany art. 141 k.p.k. wzorowany jest na obowiązującym art. 141 k.p.k., który stanowi: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb doręczania pism organów procesowych, mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego toku postępowania, a także właściwej realizacji gwarancji procesowych jego uczestników”. Projektowany art. 141 k.p.k. nie budzi zastrzeżeń, ponieważ ma charakter wykonawczy do ustawy i upoważnia do uregulowania w rozporządzeniu kwestii organizacyjnych związanych z doręczaniem pism organów procesowych. Wytyczne w nim zawarte również spełniają warunki określone w art. 92 Konstytucji.

Artykuł 142 ust. 9

Artykuł 142 ust. 9 projektu stanowi: „Minister Sprawiedliwości, mając na uwadze warunki techniczne i organizacyjne oraz konieczność zapewnienia sprawnego toku postępowania, może określić, w drodze rozporządzenia, terminy od których w postępowaniach w sprawach z poszczególnych zakresów albo w poszczególnych sądach, pismo procesowe będzie można wnosić także na adres do doręczeń elektronicznych sądu, a organy procesowe będą mogły dokonywać doręczeń na adresy do doręczeń elektronicznych wpisane do bazy adresów elektronicznych lub na adresy powiązane z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono pismo, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony albo uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, albo za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego w ramach publicznej usługi hybrydowej”.

Projektowana ustawa – z pewnymi wyjątkami²⁶ – weszłaby w życie z dniem 1 października 2020 r. (art. 144 projektu). Niemniej zgodnie z art. 142 ust. 8 projektu sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy ścigania i Służba Więzienna byłyby obowiązane stosować przepisy ustawy od dnia 1 października 2029 r. Oceniany art. 142 ust. 9 projektu pozwalałby Ministrowi Sprawiedliwości wprowadzić mechanizm doręczeń elektronicznych w niektórych postępowaniach lub sądach przed 1 października 2029 r. Rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu miałoby charakter wykonawczy względem ustawy, ponieważ umożliwiłoby wdrożenie niektórych jej rozwiązań przed terminem, od którego miałyby one być stosowane powszechnie we wszystkich sądach. Wytyczne dotyczące treści aktu są dostatecznie szczegółowe. W związku z tym art. 142 ust. 9 projektu nie budzi wątpliwości co do zgodności z wymaganiami, jakie określa art. 92 Konstytucji.

Podsumowanie

Opierając się na poczynionych ustaleniach, należy przedstawić kilka wniosków.

- Projektowany art. 26a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, a także art. 46 projektu budzą wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, który wyznacza m.in. art. 87 ustawy zasadniczej, ponieważ umożliwiają normowanie niektórych spraw w BIP. Materia normowana przez projektowane przepisy może w szczególności stanowić przedmiot regulacji ustawowej lub rozporządzenia. Z uwagi na techniczny charakter spraw, których te przepisy dotyczą, wydaje się, że właściwszą formą byłoby rozporządzenie.
- Materia uregulowana w art. 52 ust. 1 projektu może być przedmiotem regulaminu i nie musi być przedmiotem rozporządzenia.
- Wydaje się, że warunki techniczne umożliwiające zachowanie adresu do doręczeń elektronicznych w przypadku zmiany dostawcy (art. 23 ust. 3 projektu) powinny być określone w akcie mającym charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego, a więc np. w ustawie albo – co bardziej wskazane w tej sytuacji – w rozporządzeniu.
- Materia wskazana w art. 24 ust. 1 pkt 4–6 projektu nie powinna być przedmiotem rozporządzenia.
- Wykorzystanie w art. 37 ust. 2 projektu formy decyzji administracyjnej do określenia wymagań technicznych dotyczących przekazania i odbioru zasobów skrzynek doręczeń oraz terminu ich przekazania nie jest rozwiązaniem właściwym. Kwestie, o których mowa w tym przepisie, mogłyby zostać ure-

²⁶ Na przykład zgodnie z art. 144 pkt 4 projektu projektowane przepisy Kodeksu postępowania cywilnego weszłyby w życie z dniem 1 października 2021 r.

gulowane w sposób generalny i abstrakcyjny w rozporządzeniu, tj. w taki sposób, aby normy wynikające z jego przepisów miały zastosowanie przy każdorazowej zmianie operatora.

- Artykuł 48 projektu spełnia wymagania określone w art. 92 Konstytucji.
- Artykuł 84 i art. 217 Konstytucji nie wykluczają określenia metodologii ustalania opłaty za przekazywanie korespondencji przy użyciu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej w rozporządzeniu (art. 50 ust. 5 projektu). W celu dostosowania art. 50 ust. 5 projektu do standardów określonych w art. 92 Konstytucji warto byłoby dopracować zawarte w nim wytyczne.
- Artykuł 55 ust. 4 projektu spełnia warunki określone w art. 92 ustawy zasadniczej.
- Projektowane przepisy art. 125 § 6 k.p.c. oraz art. 131[2] § 3 k.p.c. są zgodne z art. 92 Konstytucji.
- Projektowany art. 141 k.p.k. nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia art. 92 ustawy zasadniczej.
- Artykuł 142 ust. 9 projektu nie budzi wątpliwości co do zgodności z wymaganiami sformułowanymi w art. 92 Konstytucji.

Bibliografia

- Radziejewicz P., *Art. 87 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX.
- Radziejewicz P., *Art. 92 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, 2019, LEX.
- Tworowska-Baraniuk A., *Art. 21 [w:] Prawo pocztowe. Komentarz*, red. M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny, Warszawa 2018.
- Wiącek M., *Art. 87 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wiącek M., *Art. 92 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wiącek M., *Art. 93 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.