Chorzowskie Studia Polityczne
Nr 13 rok 2017

Jarosław Bączyk
Akademia Wychowania Fizycznego im. J. Kukuczki w Katowicach
Zakład Prawa
j.baczyk@awf.katowice.pl

Elektroniczna forma prowadzenia rejestrów dla przedsiębiorców jako przejaw nowoczesnej administracji

Streszczenie. W niniejszym artykule zaprezentowano nowoczesne formy działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W szczególności dotyczy to zagadnień związanych z wdrażaniem i korzystaniem z szeroko rozumianych systemów teleinformatycznych w ramach konkretnych zadań statutowych organów jednostek rządowych oraz samorządowych, jak również w niewielkim wymiarze sądownictwa. Poniższe wywody mają na celu przede wszystkim przegląd sposobów prowadzenia wybranych rejestrów publicznych, których cechą charakterystyczną jest korzystanie z nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Opracowanie ogranicza się do kręgu podmiotów objętych samym rejestrem, istotą działania i charakterem prawnym wybranych rejestrów. Zakres podmiotowy dotyczy osób podejmujących lub prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na formę prawną, u których występuje obowiązek wpisu do wyżej określonego rejestru. Został również wspomniany rys historyczny rozwoju systemów teleinformatycznych w państwie polskim w ujęciu właściwych przepisów powszechnie obowiązujących. Kolejno można odnaleźć opis relacji przedsiębiorcy względem organów prowadzących właściwe rejestry, a także specyfikę tychże rejestrów w ujęciu nowoczesnych technologii teleinformatycznych.

Słowa kluczowe: administracja, system teleinformatyczny, rejestr, przedsiębiorca

1. Wstęp

W ślad za stale rozwijającą się nowoczesną technologią w wielu obszarach życia dokonują się zmiany, które pomimo różnorodności dziedzin łączy pojęcie

informatyzacji[1]. Pod tym względem ewolucja dotyczy wszystkich – zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, organów administracji rządowej, samorządowej czy też szeroko rozumianego sądownictwa. Niniejszy artykuł przedstawia nowoczesne formy działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Należy przez to rozumieć aktywność we wdrażaniu i korzystaniu z szeroko rozumianych systemów informatycznych w ramach konkretnych zadań statutowych. Poniższe wywody mają na celu przede wszystkim przegląd sposobów prowadzenia wybranych rejestrów publicznych, których cechą charakterystyczną jest korzystanie z nowoczesnych technologii teleinformatycznych.

Z racji tego, że zagadnienie to jest wielowątkowe i rozległe, opracowanie ogranicza się do kręgu podmiotów objętych samym rejestrem, istotą działania i charakterem prawnym wybranych rejestrów. Zakres podmiotowy dotyczy osób podejmujących lub prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na formę prawną, u których występuje obowiązek wpisu do wyżej określonego rejestru. Zatem odnaleźć można opis relacji przedsiębiorcy względem organów prowadzących właściwe rejestry, a także specyfikę tychże rejestrów w ujęciu nowoczesnych technologii teleinformatycznych.

Istotne jest również określenie roli administracji i państwa w zakresie przedmiotowo-funkcjonalnym na tle definicji działalności gospodarczej. Wynik tych rozważań decyduje o statusie prawnym przedsiębiorcy [Powałowski 2009: 21], a co za tym idzie – o obowiązku wpisu do właściwego rejestru. To natomiast wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem określonym w tytule niniejszego artykułu.

W ramach opracowania konieczne było również wskazanie najistotniejszych regulacji prawnych, w ramach których są ustalane wymagania dla systemów teleinformatycznych realizujących zadania publiczne, m.in. takie jak rejestry przeznaczone dla przedsiębiorców. Podstawą tych rozważań jest ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[2]. Ten akt prawny ma na celu wprowadzenie nowych technologii do aparatu administracji i organów państwa.

Nowoczesna administracja, a tym samym informatyzacja powinna polegać na udostępnianiu obywatelom i przedsiębiorcom usług realizujących zadania publiczne. Projektodawcy szczególny nacisk położyli na ustanowienie prawidłowych podstaw prawnych dla usług publicznych, takich jak: ePUAP, centralne repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, realizacja zadań wynikających ze Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Tworzenie warunków dla współpracy pomiędzy systemami (zwanymi zagad-

[1] „Informatyzacja – wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.", http://sjp.pwn.pl/szukaj/informatyzacja.html [dostęp: 8.02.2017].

[2] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2014, poz 1114 (dalej: ustawa o informatyzacji).

nieniami interoperacyjności), których używają zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorcy, ułatwianie komunikacji z systemami (identyfikacja i uwierzytelnianie w systemach) i w końcu usuwanie barier prawnych oraz proceduralnych w dostępie do usług oferowanych przez podmioty publiczne powinny stanowić podstawy wprowadzania zmian w procedurze administracyjnej i instrukcjach kancelaryjnych. Dodatkowo należy podkreślić prawa osób niepełnosprawnych, które łącznie powinny się składać na systemową informatyzację organów państwa[3].

Drugim kluczowym aktem prawnym jest ustawa o swobodzie działalności gospodarczej[4]. Ten akt prawny stanowi jedno z podstawowych źródeł prawa w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, kształtuje też definicję legalną przedsiębiorcy w ramach art. 4 USDG[5] jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, licującą z definicją określaną w art. 43^1 Kodeksu cywilnego[6] (szerzej na temat definicji przedsiębiorcy w dalszej części opracowania).

Z punktu widzenia tych dwóch aktów prawnych – ustawy o informatyzacji oraz USDG – możliwe jest dokonanie przeglądu różnych rejestrów opierających swoje działanie na technologiach informatycznych, które dedykowane są przedsiębiorcom. Ostatecznie podjęta została również próba oceny ich działania i przydatności dla tak sprecyzowanej grupy podmiotów, która jest zobligowana do tego, by z nich korzystać – dokonywać wpisów przy rozpoczynaniu działalności, ale również w toku jej prowadzenia czy też rezygnując ze statusu przedsiębiorcy.

2. Informatyzacja działalności administracji państwowej w obszarach publicznych

Przeprowadzając deskrypcję działalności nowoczesnej administracji, a w szczególności wykonywania władztwa administracyjnego organów państwowych, należy zdefiniować termin „informatyzacja", gdyż zjawisko to stanowi jeden z filarów

[3] Uzasadnienie do ustawy o informatyzacji 44/05/BS, s. 2, http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=12537 [dostęp: 8.02.2017].

[4] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1807 (dalej: USDG).

[5] Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

[6] Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 331 § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2016, poz. 380.

rozwoju nowoczesnej administracji. Istota tego pojęcia jest o tyle ważna, że w ramach jego znaczenia odnajdziemy również główny wątek niniejszego opracowania, tj. prowadzenie rejestrów w formie elektronicznej, które dedykowane są m.in. przedsiębiorcom.

Termin „informatyzacja" według Polskich Norm to dyscyplina naukowo-techniczna zajmująca się przetwarzaniem informacji za pomocą komputerów. Podobnie określa ten termin Stefan Węgrzyn, który wskazuje wprost, że pojęcie to stanowi „dyscyplinę naukową badającą procesy i prawa rządzące kodowaniem, przekształcaniem, przekazywaniem informacji oraz wykorzystaniem tych praw do tworzenia tego zakresu dla potrzeb ludzi, urządzeń, metod, systemów" [Węgrzyn 1999: 37].

Informatyzacja jako zagadnienie naukowe, ale również jako element funkcjonowania państwa wraz z rozwojem cywilizacyjnym zyskiwała coraz większe znaczenie dzięki praktyce jej stosowania. Przełomowym momentem dla dziedziny informatyzacji wydaje się utworzenie działu administracji rządowej zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej[7]. Przez lata dokonywano różnego rodzaju modyfikacji obszaru informatyzacji, który w ramach swojej struktury organizacyjnej czy prawnej obejmował wiele elementów. W ramach dyspozycji art. 12a[8] wymienionej ustawy można odnaleźć m.in. delegowanie przez ustawodawcę zadań z zakresu informatyzacji administracji publicznej, wdrażania nowych technologii informatycznych, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyzacji czy też realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji i telekomunikacji.

Przechodząc do ustawy o informatyzacji, należy w pierwszej kolejności ustalić, do jakiej dziedziny źródeł prawa przynależy omawiany akt prawny.

---

[7] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2013, poz. 743.

[8] 1. Dział „informatyzacja" obejmuje sprawy: 1) informatyzacji administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne; 2) systemów i sieci teleinformatycznych administracji publicznej; 3) wspierania inwestycji w dziedzinie informatyzacji; 4) realizacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie informatyzacji i telekomunikacji; 5) udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie informatyzacji; 6) rozwoju społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu; 7) rozwoju usług świadczonych drogą elektroniczną; 8) kształtowania polityki państwa w zakresie ochrony danych osobowych; 9) telekomunikacji; 10) bezpieczeństwa cyberprzestrzeni; 11) rejestru PESEL, Rejestru Dowodów Osobistych, Rejestru Stanu Cywilnego oraz Centralnej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych; 12) ewidencji pojazdów, ewidencji kierowców oraz ewidencji posiadaczy kart parkingowych; 13) nadzoru nad świadczeniem usług zaufania w rozumieniu przepisów o usługach zaufania; 14) infrastruktury informacji przestrzennej. 2. Minister właściwy do spraw informatyzacji sprawuje nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej – art. 12a. ustawy o działach w administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2013, poz. 743.

W ramach niniejszego opracowania ustalenie to jest ważne z uwagi na stronę podmiotową – adresatów stosowania poszczególnych przepisów. Najbardziej adekwatną dziedziną, która obejmowałaby swoim zakresem przedmiotowe przepisy, wydaje się prawo administracyjne. Wynika to z interpretacji zapisów ustawy, w tym sposobu klasyfikowania pojęć charakterystycznych dla dziedziny prawa administracyjnego.

Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca nie ogranicza obowiązku stosowania ustawy o informatyzacji jedynie do podmiotów określanych mianem administracji publicznej. Co więcej, jej adresatami są nie tylko organy państwowe, ale pośrednio każda osoba fizyczna lub prawna, która w wybranych obszarach będzie miała styczność z władztwem administracyjnym organów państwowych. Zobligowane do stosowania ustawy są podmioty z kręgu władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, czyli wszystkie osoby fizyczne i prawne w różnym stopniu. Grażyna Szpor słusznie zauważa, że przepisy ustawy wprowadzają informatyzację państwa jako proces związany z działalnością administracyjną wszystkich organów, podmiotów publicznych działających, występujących w imieniu i na rzecz państwa [Szpor 2015: 20]. Ustawa o informatyzacji stanowi zatem przejaw regulacji publiczno-prawnej w aspekcie prawa administracyjnego.

Podobne stanowisko zostało przyjęte w doktrynie na kanwie stanowiska Sądu Najwyższego. Przykładowo w glosie do postanowienia Sądu Najwyższego wskazano „normę nakazującą każdemu organowi władzy publicznej równorzędne traktowanie danych w postaci elektronicznej opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz dokumentów opatrzonych podpisem własnoręcznym. Zakres zastosowania tych norm rozciąga się zarówno na czynności prawne, jak i na czynności urzędowe, chyba że przepis ustawy szczególnej stanowi inaczej. W każdej sytuacji, gdy prawo wymaga dokonania czynności w drodze pisemnej, norma ta pozwala na wygenerowanie dokumentu opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, który powinien wywrzeć ten sam skutek" [Jackowski 2017].

Celem omawianego aktu prawnego jest stworzenie ram prawnych dla jednej z wielu funkcji administracji publicznej, jaką jest zarządzanie zasobami administracji w ramach rozwoju instytucjonalnego [Szpor 2015: 20]. Zatem procesy takie, jak zarządzanie czy świadczenie usług w sektorze publicznym, w omawianym obszarze powinny odbywać się właśnie przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, w tym dzięki informatyzacji.

Należy dodać, że ustawa o informatyzacji stanowi również naturalną konsekwencję istnienia i rozwoju Polski w strukturach europejskich. Postuluje się o prawo obywatela do dobrej administracji, która nie funkcjonuje bez informatyzacji. Postulat ten wywodzi się jeszcze z czasów Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z grudnia 2000 r. przyjętej w Nicei, a jego źródłem w szczególności

jest przepis art. 41[9]. Ostatecznie dopiero Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający wspólnotę Europejską był formalnym aktem prawnym, który nadał postulatowi prawa do dobrej administracji charakter wiążący. Zgodnie bowiem z art. 6 Traktatu w wersji skonsolidowanej uznano prawa, zasady i wolności określone w Kracie Praw Podstawowych z dnia 7 grudnia 2000 r. w brzmieniu ustalonym dnia 20 grudnia 2007 r. w Strasburgu [Szpor 2015: 24].

Wprowadzenie systemów informatycznych, które unowocześniają administrację, miało na celu również obniżenie kosztów działalności poszczególnych organów. W uzasadnieniu ustawy o informatyzacji z 2010 r. podjęto nawet próbę przeliczenia korzyści finansowych wynikających z wprowadzenia nowych regulacji. Oczywiście koszty funkcjonowania państwa nie były wiodącym argumentem. Dość interesująco jawi się przedstawione wyliczenie przeprowadzone na podstawie Metod Kosztu Standardowego. W wyniku tej analizy wyliczono korzyść, jaka powstała w związku z redukcją obciążeń administracyjnych w przeliczeniu na PLN. W konsekwencji przeprowadzonych badań ustalono, że korzyść społeczna w związku z załatwieniem jednej sprawy drogą elektroniczną wynosi około 34,50 zł, a korzyść po stronie administracji to wartość przeliczona na kwotę od 5,00 zł do maksymalnie 6,90 zł [Szpor 2015: 115-116].

Postęp informatyzacji w sektorze publicznym wiąże się również ze zjawiskiem inflacji prawa. Zakres tego zjawiska i powody występowania stanowią bardzo obszerną materię. Mając jednak na względzie ramy niniejszego opracowania, kwestia ta nie jest szczegółowo omawiana, a jedynie zasygnalizowana jako problem występujący w związku z permanentnym rozwojem informatyzacji.

Konieczne wydaje się jednak omówienie regulacji zawartych w rozdziale trzecim ustawy o informatyzacji, który odnosi się do zagadnień związanych z prowadzeniem przez podmioty publiczne m.in. rejestrów elektronicznych.

Zanim jednak zostaną przedstawione uwagi dotyczące rejestrów prowadzonych w formie elektronicznej, dedykowanych przedsiębiorcom, należy przybliżyć

[9] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/02 z 6.10.2012. Art. 41. Prawo do dobrej Administracji: 1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. 4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

związane z omawianą ustawą wybrane zagadnienia, które obrazują zmianę sposobu działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jakie zaistniały po 2010 r.

Po pierwsze, trzeba odnieść się do przepisów art. 13-15 ustawy o informatyzacji. Intencją ustawodawcy w tej części aktu prawnego było podjęcie trudnej próby doprowadzenia do współdziałania systemów informatycznych i różnych rejestrów prowadzonych przez różne organy, przy jednoczesnej możliwości wymiany informacji w formie elektronicznej pomiędzy podmiotami realizującymi działalność publiczną. Dodatkowo w ramach nowelizacji ustawy z 2010 r. wprowadzono obowiązek stosowania Krajowych Ram Interoperacyjności zgodnie z dyspozycją art. 18 ustawy o informatyzacji. Przepis ten deleguje uprawnienie do ustanawiania odpowiednich standardów informatycznych dla podmiotów realizujących funkcje publiczne do Rady Ministrów poprzez ministra właściwego do spraw informatyzacji.

Wyłączeniem podmiotowym jako *lex specialis* dla wymogów określonych powyżej są objęte jedynie cele naukowe i dydaktyczne w ramach szeroko rozumianych ośrodków naukowych, badawczych i dydaktycznych, gdyż wyłączenie to może powodować niemożliwość prowadzenia prac statutowych z uwagi na koszty lub czas, w jakim jednostki te powinny dostosować swoje standardy [Szpor 2015: 115-116].

Wprowadzenie jednolitego standardu informatycznego, wedle założeń ustawodawcy, miało prowadzić do usprawnienia przepływu informacji, zwiększyć szybkość i skuteczność działania, a także usprawnić współdziałanie pomiędzy podmiotami w ramach wspólnoty europejskiej[10].

Po drugie, trzeba nadmienić, że na kanwie regulacji ustawy o informatyzacji powstało wiele portali informatycznych, które można scharakteryzować jako rejestry lub miejsca wymiany i pozyskiwania informacji.

Przykładem może być powszechnie znany Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Ten urzędowy publikator teleinformatyczny wpisuje się w postulaty nowoczesnej administracji określone w ustawie o informatyzacji. Natomiast podstawę prawną jego powstania określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej[11]. Informacje zawarte w BIP stanowią bazy danych, które są w sposób odpowiedni organizowane, gromadzone, aktualizowane, a w konsekwencji udostępniane [Szpor 2015: 124]. Działania BIP opierają się przede wszystkim na systemach informatycznych, a dostęp do danych w nich zgromadzonych

[10] Uzasadnienie do ustawy o informatyzacji 44/05/BS, http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id =12537 [dostęp:8.02.2017].

[11] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. nr 10, poz. 68.

odbywa się poprzez korzystanie z odpowiednich stron internetowych (*world wide web*) utworzonych przez administratorów. Strony te mają charakter jawny, tylko i wyłącznie informacyjny. Nie mogą na nich znajdować się jakiekolwiek elementy komercyjno-reklamowe czy też o treści niezgodnej z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Oczywiście ich funkcjonowanie powinno zostać opatrzone odpowiednimi standardami bezpieczeństwa informatycznego. Dodatkowo można wspomnieć, że w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej[12] została powołana platforma dostępu do informacji publicznej DanePubliczne.gov.pl[13], gdzie również można pozyskiwać dane związane z bieżącym funkcjonowaniem państwa.

Po trzecie, w kontekście omawianego rozdziału trzeciego ustawy o informatyzacji nie sposób pominąć bardzo ważnego systemu informatycznego przeznaczonego dla podmiotów realizujących zadania publiczne, jakim jest Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, znana powszechnie jako ePUAP. Umożliwia ona komunikację i przesyłanie drogą elektroniczną danych, z których korzystają podmioty realizujące zadania publiczne.

System ten należy rozpatrywać z punktu widzenia autorskich praw majątkowych. Genezą powstania ePUAP jako systemu umożliwiającego elektroniczną i zautomatyzowaną wymianę danych jest elektroniczny system zarządzania dokumentami, który powstał w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku. Został on stworzony przez pracowników tamtejszego urzędu, ale jest własnością Skarbu Państwa (zgodnie z dyspozycją art. 13a ustawy o informatyzacji, która stanowi, że możliwe jest nieodpłatne korzystanie z takiego rodzaju programu komputerowego). Zarówno elektroniczny system zarządzania dokumentami z Podlasia, jak i ePUAP są w pełni niekomercyjne, a ich rozwój odbywa się na podstawie wdrożenia w kolejnych podmiotach uprawnionych [Szpor 2015: 129-130]. Katalog podmiotów, które mogą skorzystać z takiego zwolnienia, jest

[12] Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, Dz.U. poz. 361.

[13] W dniu 18 maja 2015 r. udostępniona została nowa wersja Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej pod nazwą DanePubliczne.gov.pl. Obecna wersja oparta jest na narzędziach wykorzystywanych w największych portalach danych na świecie, m.in. brytyjskim data.gov.uk, amerykańskim data.gov oraz portalu danych Unii Europejskiej open-data.europa.eu. Pod koniec czerwca 2015 r. weszła w życie nowelizacja rozporządzenia, która poszerzyła listę danych dostępnych w portalu. Obecnie w portalu dostępne są m.in. dane Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego – https://epodrecznik.mac.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Centralne_Repozytorium_Informacji_Publicznej_(CRIP) [dostęp: 8.02.2017].

zamknięty i obejmuje podmioty publiczne określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o informatyzacji[14].

Podsumowując, trzeba podkreślić, że wszelkie zadania związane z informatyzacją działalności organów państwowych opierają się na założeniu ograniczenia kosztów i nieodpłatności korzystania przy jednoczesnym postulacie skrócenia czasu prowadzonych postępowań przed tymi organami. Należy również dodać, że omawiana ustawa jest nie tylko elementem regulacji sposobu i formy działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Stanowi ona również olbrzymi postęp w funkcjonowaniu całego państwa, ponieważ do 2010 r. praktycznie w ogóle nie było możliwe prowadzenie jakichkolwiek postępowań czy rejestrów lub otrzymywanie informacji w formie elektronicznej. Powód był dość prozaiczny – brak stosownych regulacji w tym zakresie.

W kolejnej części artykułu przedstawiono zagadnienia związane z rejestrami publicznymi, także w kontekście art. 3 ust. 5 ustawy o informatyzacji. Dokonany został przegląd wybranych rejestrów prowadzonych w formie elektronicznej dedykowanych dla przedsiębiorców, a prowadzonych przez podmioty realizujące zadania publiczne.

3. Rejestr przedsiębiorców jako forma rejestru publicznego w kontekście postępującej informatyzacji organów państwa

Omawiając nowoczesny sposób prowadzenia rejestrów, w tym rejestru dedykowanego dla przedsiębiorców, należy rozpocząć od ustalenia, czym jest *de facto* rejestr publiczny jako instytucja prawna. Pozornie może wydawać się, że jest to dość oczywisty termin. Niemniej jednak znacząca liczba powstających i istniejących już rejestrów oraz ich różnorodność może powodować rozmycie tegoż pojęcia, a zarazem instytucji prawnej. Na początku należy ustalić zakres pojęć rejestru i ewidencji. W doktrynie oraz judykaturze ugruntowany został pogląd rozróżniający te dwa terminy z uwagi na zakres kontroli, jaką organ gromadzący może przeprowadzić w związku z pozyskaniem i gromadzeniem różnego rodzaju

[14] Art. 2. Zakres podmiotowy ustawy. 1. Z zastrzeżeniem ust. 2-4 przepisy ustawy stosuje się do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy: 1) organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, 2) jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, 3) funduszy celowych, 4) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz spółek wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, 5) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 6) Narodowego Funduszu Zdrowia, 7) państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych.

informacji. W przypadku gdy podmiot posiada uprawnienie do kontroli treści zgłaszanych danych, może odmówić przyjęcia informacji, zażądać wprowadzenia określonych zmian, zmusić do złożenia informacji czy samodzielnie interpretować pozyskane dane, mówimy o rejestrze. Natomiast jeśli podmiot realizujący zadanie publiczne jest uprawniony jedynie do przyjęcia informacji lub dokumentów w celu upublicznienia bez możliwości merytorycznego odniesienia się do treści tam zawartych, wówczas mamy do czynienia z ewidencją. Występują również inne podziały i rozróżnienia rejestrów w zależności od przyjętych przesłanek, chociażby w zakresie wywołania skutku prawnego poprzez wpis w danym rejestrze. Należy zaznaczyć, że pojawiają się również odstępstwa od przyjętego podziału pomiędzy ewidencją a rejestrem. Za przykład może posłużyć chociażby rejestr korzyści uzyskiwanych przez osoby pełniące funkcje publiczne [Stawecki 2005: 22-23]. W żaden sposób nie kwalifikuje się on do przyjętej wcześniej systematyki, a wręcz można uznać, że nosi znamiona ewidencji. Zasadne zatem wydaje się przyjęcie podziału z uwagi na zakres kontroli oraz skutki prawne zgłoszenia czy też ujawnienia w danym rejestrze.

Kontynuując próbę określenia, czym jest rejestr publiczny, należy odnieść się do definicji ustawowej w ramach art. 3 ust. 5 ustawy o informatyzacji. Przywołany przepis stanowi, że „rejestr publiczny to rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych". W tym miejscu trzeba dodać, że nie jest to jedyna definicja ustawowa rejestru. Inną można odnaleźć chociażby w ustawie o statystyce publicznej z 1995 r., gdzie ustawodawca określa mianem rejestru urzędowego „rejestry publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r., poz. 1114 oraz z 2016 r., poz. 352) oraz inne rejestry i ewidencje prowadzone na podstawie ustaw lub wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, zawierające informacje o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności, informacje o osobach fizycznych, ich życiu i sytuacji oraz dotyczące zjawisk, zdarzeń i obiektów"[15].

W kontekście obydwu przytoczonych definicji rejestru swoje stanowisko przedstawia Grażyna Szpor. Stwierdza, że konsekwencją informatyzacji jest potrzeba interdyscyplinarnego, międzynarodowego, faktycznego i semantycznego rozumienia oraz relacji pomiędzy pojęciem rejestru a tak powszechnym obecnie zagadnieniem bazy danych. Rozważa ona również ujednolicenie pojęć systemu teleinformatycznego, informatycznego czy systemu informacji [Szpor 2015: 73-74]. Przedstawiony pogląd jest bardzo praktyczny, gdyż pozwala na kompa-

[15] Art. 2 ust. 12 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1068.

tybilność działań różnych rejestrów w skali nie tylko kraju, ale też Europy czy świata. Ujednolicenie definicji pojęć przytoczonych powyżej wydaje się możliwe z punktu widzenia wspólnoty europejskiej, której działania zmierzają do standaryzacji w wielu dziedzinach. Należy wskazać jednak pewne zagrożenia. Przede wszystkim wielość systemów teleinformatycznych oraz dążenie do ograniczania monopolu, kreowanie idei pluralizmu, zasad konkurencyjności na rynkach właściwych, również w obszarze usług informatycznych, może powodować naturalną barierę dla unifikowania sposobu prowadzenia rejestru czy ewidencji.

Rejestrem, w tym określanym jako rejestr publiczny czy urzędowy, będzie zatem zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który spełnia kilka podstawowych przesłanek. Po pierwsze, rejestr ten będzie utworzony zgodnie z prawem, tj. obowiązującymi przepisami prawa. Po drugie, ma on charakter publiczny przez odpowiedni organ rejestrowy. Po trzecie, pozyskanie, utrwalanie, wykreślanie czy zmiana jakichkolwiek informacji może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania, w wyniku którego organ rejestrowy podejmie rozstrzygnięcie, co do pozyskanych informacji. Należy wyjaśnić, że rozstrzygnięcie może stanowić decyzję[16] w rozumieniu przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego[17], jak również orzeczenie sądu[18]. Po czwarte, prowadzenie takiego rejestru, w tym ujawnianie informacji, będzie rodziło skutki prawne dla strony takiego postępowania przed organem, samego organu, ale czasem również wobec osób trzecich (*erga omnes*). Ostatnią cechą będzie jawność takiego zbioru danych [Stawecki 2005: 28-29]. Nie powinno się jednak traktować przesłanki jawności jako warunku koniecznego. Niektóre rejestry o charakterze publicznym z różnych przyczyn mają jawność ograniczoną, co jednak nie powoduje uznania takiego zbioru danych za rejestr publiczny.

Przyjęta powyżej systematyka stanowi jedynie próbę zdefiniowania obszaru, w jakim znajduje się instytucja prawna rejestru publicznego. Definiowanie rejestrów może odbywać się również poprzez klasyfikację celów, dla jakich zostały utworzone. Zasadnicza jako najbardziej oczywista będzie funkcja ewidencyjna. Inne to informacyjna, ostrzegawcza, ochronna, kontrolna czy fiskalna.

Klasyfikowanie rejestrów publicznych może odbywać się również z punktu widzenia rodzaju podmiotów zobligowanych do ich prowadzenia oraz podmiotów zobowiązanych do rejestracji – uzyskania wpisu w danym rejestrze czy ewidencji.

---

[16] Przykładem takiej decyzji może być udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin w trybie art. 46 ust. 1 pkt 1 USDG, gdzie organ koncesyjny udziela zgody na prowadzenie działalności w formie decyzji administracyjnej pod szczególnymi warunkami określonymi w tejże koncesji.

[17] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257.

[18] Przykładem takiego orzeczenia może być postanowienie sądu rejestrowego o wpisie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do rejestru przedsiębiorców.

Uwzględniając te kryteria, można wyróżnić wiele przykładów. Trzeba jednak koniecznie omówić dwa zasadnicze i najbardziej powszechne rejestry: Centralną Ewidencję i Informację Działalności Gospodarczej (CEIDG) prowadzoną przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz rejestr przedsiębiorców prowadzony przy Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) przy właściwych miejscowo sądach rejonowych. Oba te rejestry łączy obowiązek rejestracji przez przedsiębiorcę oraz nowoczesny – zinformatyzowany sposób prowadzenia przez organy realizujące zadania publiczne.

W tym miejscu należy zastrzec, że nie została przeprowadzona analiza definicji przedsiębiorcy. Zakres tego pojęcia w aspekcie definicji legalnej czy też aksjologiczne znaczenie *sensu strico* są przedmiotem wielu opracowań i wydaje się bezzasadne powielanie przyjętych już stanowisk doktryny w tym zakresie. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, że jest to osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej[19].

Przechodząc do omówienia wybranych regulacji związanych z powyżej przytoczonymi rejestrami publicznymi dedykowanymi dla przedsiębiorców, w pierwszej kolejności będzie mowa o CEIDG, a następnie o rejestrze przedsiębiorców w ramach KRS. Przyjęta systematyka wynika nie tylko z treści przepisu art. 14 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 i 2 USDG[20], ale również z uwagi na występujące rozróżnienie podmiotowe formy prawnej przedsiębiorcy.

Z dniem 1 lipca 2011 r. w ramach zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw[21] ustawodawca wprowadził w miejsce Ewidencji Działalności Gospodarczej przy właściwych wójtach, burmistrzach lub prezydentach Centralą Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej. Najważniejszą zmianą w tej reformie jest realizowanie instytucji „zero okienka". Organem prowadzącym rejestr jest minister właściwy do spraw gospodarki, który zobligowany jest do prowadzenia go w formie teleinformatycznej [Olszewski 2015: 104-105]. Obecnie resort ten nosi nazwę Ministerstwa Rozwoju. Rejestr prowadzony jest poprzez stronę internetową pod adresem: https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine.

---

[19] Art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. nr 173, poz. 1807.

[20] Przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

[21] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 18, poz. 97.

Opisując aspekty nowoczesnej formy działania CEIDG, należy również wskazać na najważniejsze zadania, jakie są realizowane za pośrednictwem tegoż rejestru. Podstawowym motywem jego prowadzenia jest ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Kolejną ważną cechą jest informowanie o przedsiębiorcach [Kosikowski 2013: 173]. Trzeba też podkreślić, że CEIDG wpisuje się w postulat nowoczesnej administracji z punktu widzenia kosztów uzyskiwania informacji, gdyż rejestr w tym zakresie jest nieodpłatny, a koszty utrzymania jego działania spoczywają na Ministrze Rozwoju.

Z punktu widzenia informatyzacji istotny jest fakt, że składanie wszelkich wniosków o wpis, w tym o zmianę i wykreślenie, odbywa się za pośrednictwem formularzy elektronicznych umieszczonych na trzech platformach elektronicznych. Pierwszą z nich jest już wyżej przywołana strona internetowa. Druga to Biuletyn Informacji Publicznej dla poszczególnych gmin, a przede wszystkim dla organu rejestrowego – ministra właściwego do spraw gospodarki. Ostatecznie można posiłkować się informacjami dostępnymi w ramach wspomnianego już ePUAP [Olszewski 2015: 104-105].

Należy też dodać, że prowadzenie rejestru w formie informatycznej nie wyłącza możliwości składania wniosków do CEIDG w tradycyjnej formie papierowej. Wówczas gmina zobligowana jest do przyjęcia takich wniosków i przekazania do właściwego organu.

W tym miejscu należy przytoczyć pogląd Cezarego Kosikowskiego, który podkreśla brak wprowadzenia jednolitego rejestru dla przedsiębiorców bez względu na formę prowadzonej działalności. Co więcej, z uwagi na tak ukształtowany podział w zakresie formy prawnej prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, żaden z rejestrów – zarówno CEIDG, jak i rejestr przedsiębiorców KRS, nie obejmuje swoim obszarem obowiązywania jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, a są wyposażone w zdolność prawną do prowadzenia działalności gospodarczej. Takim przykładem będą chociażby stowarzyszenie, związek zawodowy, fundusz celowy posiadający osobowość prawną, uczelnia czy jednostki samorządu terytorialnego [Kosikowski 2013: 173-174].

Z racji autorytetu Cezarego Kosikowskiego trudno polemizować z postawioną przez niego tezą. Z całą pewnością można wskazać, że informatyzacja stanowi jeden z filarów CEIDG. Sposób prowadzenia, przekazanie kompetencji do prowadzenia organowi centralnej administracji – obecnie Ministrowi Rozwoju, spowodowało zwiększenie przejrzystości rejestru. Efekt ten uzyskano dzięki powstaniu jednolitego, scentralizowanego zbioru informacji o charakterze jawnym bez ograniczeń dostępu dla osób trzecich w każdym czasie. Cechy te spowodowały skrócenie czasu oczekiwania na pozyskanie informacji o przedsiębiorcy.

Postulat łączenia tych dwóch rejestrów wydaje się śmiały i nowatorski. Oczywiście jak każda koncepcja ma swoje wady i zalety. Niewątpliwie najważniejszą korzyścią byłoby ujednolicenie – powstanie jednolitej bazy przedsiębiorców, bez względu na formę prowadzenia działalności gospodarczej. Za wadę z punktu widzenia praktycznego można uznać konieczność przeprowadzenia fundamentalnych zmian w USDG dotyczącej CEIDG, a w konsekwencji wielu trudności z ujednoliceniem tych dwóch odrębnych (co do treści gromadzonych danych oraz braku kompatybilności systemów teleinformatycznych) rejestrów. Zagadnienie to jednak nie obejmuje głównego wątku tegoż opracowania, a zatem nie było analizowane, stanowiąc jedynie wątpliwość co do ewentualnych faktycznych możliwości scalenia rejestrów.

Szerszego omówienia wymaga natomiast wspomniany rejestr przedsiębiorców KRS, który wywodzi się z polskiego rejestru handlowego jeszcze z początków XX w., w tym z tzw. rejestru handlowego B, gdzie rejestrowały się spółki kapitałowe. Ustawodawca konsekwentnie rozdziela te dwa rejestry, osób fizycznych i osób prawnych będących przedsiębiorcami, czego odzwierciedleniem są: ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[22], ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym[23]. Rozdział, o którym mowa wcześniej, jest szczególnie widoczny w ramach dyspozycji art. 1a ust. 2 i 3[24] oraz art. 9 ust. 2 w związku z ust. 2a[25], gdzie ustawodawca wskazuje na obowiązek wpisu do właściwego rejestru przez określone podmioty, wyznaczając w tym względzie stosowne terminy oraz ewentualny rygor prawny w przypadku braku wypełnienia obowiązku nałożonego na przedsiębiorców.

Dla porządku należy zaznaczyć, że Krajowy Rejestr Sądowy obejmuje łącznie następujące rejestry: przedsiębiorców, stowarzyszeń, innych organizacji społecz-

[22] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 687.

[23] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. nr 121, poz. 770 z późn. zm.

[24] 2. Osoby fizyczne, które do dnia 31 grudnia 2000 r. wykonywały działalność gospodarczą nieobjętą obowiązkiem ewidencjonowania, są obowiązane w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w ust. 1, zgłosić wykonywanie tej działalności do ewidencji działalności gospodarczej. 3. Osoby fizyczne, które do dnia 31 grudnia 2000 r. wykonywały działalność gospodarczą jako wspólnicy spółek cywilnych, są obowiązane w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w ust. 1, dostosować formę wykonywanej działalności do wymogów tej ustawy.

[25] 2.17. Do czasu rejestracji, zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r., zachowują moc dotychczasowe wpisy w rejestrach sądowych. 2a.18. Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, zgodnie z przepisami ustawy, o której mowa w art. 1, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie tej ustawy i które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.

nych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej i rejestr dłużników niewypłacalnych[26]. Podmioty podlegające zgodnie z przepisami wymienionej ustawy obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wpisane do odpowiedniego rejestru przed dniem 1 stycznia 2001 r., zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 ustawy, podlegały wpisowi do tego rejestru bez konieczności składania odpowiedniego wniosku.

Rejestr przedsiębiorców KRS jest oparty na systemie informatycznym, co pozwala w obecnie obowiązującym stanie prawnym oraz faktycznym na stały dostęp do danych w nim zawartych. Samo postępowanie przed właściwym sądem ma charakter nieprocesowy, wnioski, orzeczenia i pisma sądowe wprowadzane są do systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie rejestrowe [Michnik 2013]. Obowiązek prowadzenia rejestru w formie systemu informatycznego przez właściwe sądy rejonowe obliguje wprost przepis art. 2 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Opisując działanie rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, należy ustalić, jakich podmiotów obrotu prawnego będzie on dotyczył. Można wskazać, że będą to m.in. przedsiębiorcy, którzy nie są osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, gdyż te osoby podlegają wpisowi do wyżej omówionej CEIDG. Zdecydowanie bardziej precyzyjnej informacji w tym zakresie należy szukać w ramach dyspozycji art. 3[27] w związku z art. 36[28] ustawy o KRS.

Skupiając się na zadaniach KRS w kontekście informatyzacji, nie sposób pominąć instytucji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, którą

---

[26] Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 687.

[27] Rejestr obejmuje podmioty, na które przepisy ustaw nakładają obowiązek uzyskania wpisu do tego rejestru.

[28] Art. 36. Podmioty podlegające wpisowi do rejestru przedsiębiorców. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do następujących podmiotów: 1) (uchylony); 2) spółek jawnych; 2a) europejskich zgrupowań interesów gospodarczych; 3) spółek partnerskich; 4) spółek komandytowych; 5) spółek komandytowo-akcyjnych; 6) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością; 7) spółek akcyjnych; 7a) spółek europejskich; 8) spółdzielni; 8a) spółdzielni europejskich; 9) przedsiębiorstw państwowych; 10) instytutów badawczych; 11) przedsiębiorców określonych w przepisach o zasadach prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, zwane dalej „przedsiębiorstwami zagranicznymi"; 12) towarzystw ubezpieczeń wzajemnych; 12a) towarzystw reasekuracji wzajemnej; 13) innych osób prawnych, jeżeli wykonują działalność gospodarczą i podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2; 14) oddziałów przedsiębiorców zagranicznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 15) głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń; 16) głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji; 17) instytucji gospodarki budżetowej.

nadzoruje bezpośrednio Minister Sprawiedliwości. Do jej zadań należy m.in. prowadzenie zbioru informacji KRS, utrzymywanie i przechowywanie elektronicznego katalogu dokumentów. Centralna Informacja wydaje odpisy, wyciągi i zaświadczenia oraz udziela informacji z rejestru, które mają moc dokumentów urzędowych, jeżeli zostały wydane w postaci papierowej lub elektronicznej w myśl art. 4 ust. 3 ustawy o KRS [Olszewski 2015: 98]. W tym zakresie wypracowana została również linia orzecznicza sądów. Przykładem może być chociażby postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku, gdzie stwierdzono, że wydruk komputerowy informacji odpowiadającej aktualnemu odpisowi z Krajowego Rejestru Sądowego ma moc dokumentu urzędowego, jeżeli posiada cechy umożliwiające weryfikację z danymi zawartymi w rejestrze (art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[29])[30].

Ustawodawca, ustanawiając rejestr przedsiębiorców KRS, w tym Centralną Informację KRS, jako jawny rejestr prowadzony w formie elektronicznej, spowodował istotne zwiększenie praktyczności tegoż zbioru danych. Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym[31], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zmieniła brzmienie art. 4 ust. 3. Nowelizacja w sposób nieoceniony ułatwiła obrót prawny. W poprzednim stanie prawnym, do czasu wejścia w życie wymienionej zmiany, w przypadku formalnego powołania się na okoliczności ujawnione w rejestrze, każdorazowo należało przedłożyć odpis aktualny lub pełny z rejestru. Było to niepraktyczne i wiązało się z kosztami, gdyż pobrać odpis można było tylko w oddziałach Centralnej Informacji, które mieściły się w siedzibach sądów rejestrowych. Jednocześnie organy administracji publicznej nie respektowały wydruków ze strony internetowej Centralnej Informacji zawierających dane o podmiotach wpisanych w rejestrze. Praktyka ta była właściwa, gdyż nie istniał stosowny przepis w ustawie o KRS ani w ogóle w porządku prawnym [Michnik 2013; Lex 2016].

Stanowisko takie wyrażone zostało m.in. w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie[32], w którym sąd ten stwierdził, że na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2012 r. nie można

[29] Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1203.

[30] Postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2013 r., III Cz 900/13: Moc dowodowa wydruku komputerowego informacji odpowiadającej aktualnemu odpisowi z KRS. Podobnie Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2014 r., II FSK 654/14: Zrównanie mocy wydruków komputerowych z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację w kontekście wezwania do uzupełnienia braków formalnych skargi.

[31] Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. nr 144, poz. 851.

[32] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2011 r., I FSK 986/11, LEX nr 864186.

przyjąć, że samodzielnie wygenerowany przez stronę wydruk podstawowych informacji zamieszczonych przez Centralną Informację w ogólnodostępnej sieci informatycznej ma cechy dokumentu, który wykazuje umocowanie osób uprawnionych do reprezentacji danego podmiotu; nie jest zatem dokumentem, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[33].

W kontekście przytoczonych powyżej tez trzeba podkreślić, że Centralna Informacja KRS stanowi obecnie źródło danych nie tylko dla szeroko rozumianego sądownictwa i administracji publicznej, ale również dla innych uczestników obrotu prawnego. Z praktycznego punktu widzenia wydruk komputerowy z Centralnej Informacji KRS, stanowiący odpis aktualny z rejestru, został zrównany z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację w formie papierowej w siedzibie sądu rejonowego. Równie istotny, a zarazem przełomowy jest fakt, że można pobrać odpis z rejestru w każdym czasie i w każdym miejscu, a następnie posłużyć się nim w każdym postępowaniu administracyjnym lub sądowym. Co więcej, Centralna Informacja KRS stanowi podstawowe i w pełni wiarygodne źródło wymiany informacji pomiędzy przedsiębiorcami, a to jest bardzo istotne w dzisiejszych stosunkach gospodarczych.

Uzyskanie aktualnego odpisu z Centralnej Ewidencji KRS odbywa się za pomocą strony internetowej Ministra Sprawiedliwości[34]. W zakładce „wyszukiwarka KRS" odnajdziemy czytelny i intuicyjny interfejs – system informatyczny, dzięki któremu można odszukać każdy podmiot zarejestrowany nie tylko w rejestrze przedsiębiorców, ale również w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Informacje uzyskuje się, wpisując nazwę, numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, numer NIP lub REGON.

Warty podkreślenia jest fakt, że w ramach utworzenia rejestru przedsiębiorców KRS oraz Centralnej Ewidencji KRS dokonał się podział funkcjonalny na część informacyjną oraz rejestracyjną. W ten sposób ustawodawca powierzył sądom rejestrowym wszelkie czynności związane z postępowaniem rejestrowym, a z kolei Centralna Informacja odpowiada za świadczenie usług informacyjnych. Trzeba dodać, że z mocy § 152 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych[35] do obowiązków przewodniczącego wydziału w sądzie, przy którym utworzono Oddział Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego lub ekspozyturę centralnej

[33] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2012, poz. 270 z późn. zm.

[34] https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu [dostęp: 8.02.2017].

[35] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. nr 38, poz. 249.

informacji o zastawach rejestrowych, należy też nadzór nad organizacją pracy tych jednostek [Zamojski 2009].

Podsumowując, z całą pewnością można stwierdzić, że opisane powyżej dwa kluczowe, a zarazem podstawowe rejestry dedykowane przedsiębiorcom w sposób modelowy pokazują zmianę sposobu świadczenia usług przez podmioty realizujące zadania publiczne. Zmiana obowiązujących poprzednio przepisów została zainicjowana potrzebą informatyzacji w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Wszechobecny rozwój systemów teleinformatycznych w każdej dziedzinie życia wymusił na ustawodawcy większą użyteczność prowadzonych rejestrów, skonsolidowanie oraz ułatwiony, stały dostęp do zgromadzonych przez właściwe organy informacji.

4. Podsumowanie

Dokonując reasumpcji zagadnień poruszonych w niniejszym artykule, należy przytoczyć przepis art. 22e USDG. Stanowi on, że: „Ilekroć obowiązujące przepisy nadają uprawnienia lub nakładają obowiązki związane z działalnością gospodarczą, uznawaniem kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, świadczeniem usług transgranicznych i ubieganiem się o wydanie europejskiej legitymacji zawodowej, organy prowadzące postępowania w tych sprawach są obowiązane zapewnić możliwość ich wykonania za pomocą środków komunikacji elektronicznej". Z przytoczonego przepisu wynika, że właściwy organ nie może nakazać stosowania przez wnioskodawcę środków komunikacji elektronicznej. Można wywnioskować, że to po stronie organu stoi obowiązek komunikacji elektronicznej z wnioskodawcą, jeżeli ten będzie miał wolę skorzystania z takiej formy kontaktu. Oczywiście w niektórych przypadkach po stronie wnioskodawcy pojawia się z kolei obowiązek składania dokumentów opatrzonych podpisem elektronicznym, jeżeli będzie tego wymagał odpowiedni przepis szczególny [Kosikowski 2013: 170]. Nie zmienia to jednak faktu, że to po stronie wnioskodawcy istnieje możliwość wyboru drogi kontaktu z organem – osobista, tradycyjna (złożenie wydruku) lub elektroniczna, która wcześniej nie była w ogóle dopuszczalna.

Przytoczona regulacja obrazuje zmianę, jaka dokonała się na przestrzeni ostatnich kilku lat w kontekście podmiotów realizujących zadania publiczne. Przed rokiem 2010, tj. przed wprowadzeniem ustawy o informatyzacji, organy administracji publicznej nie prowadziły swojej działalności, opierając się na systemach teleinformatycznych. Pojęcie informatyzacji w sferze publicznej *sesnu largo* było wówczas nieobecne z uwagi na brak regulacji ustawowych w tym względzie.

Ustawa o informatyzacji stanowi konsekwencję rozwoju Polski w zakresie nowoczesnych technologii informatycznych i powszechnego ich stosowania. Samodzielnie ustawa ta nie będzie stanowić podstawy prawnej dla wdrażania i prowadzenia administracji, w tym rejestrów, w formie elektronicznej. Dopiero w połączeniu z właściwymi przepisami zawartymi m.in w USDG czy ustawie o KRS można mówić o źródłach regulacji prawnych z zakresu nowoczesnego teleinformatycznego sposobu świadczenia usług przez podmioty publiczne na gruncie rejestrów dedykowanych dla przedsiębiorców. Z całą pewnością obszar przepisów związanych z informatyzacją organów państwowych będzie systematycznie powiększany, podobnie jak rola i znaczenie samych systemów teleinformatycznych w funkcjonowaniu administracji publicznej będzie rosnąć.

Omawiane regulacje prawne są konsekwencją przyjętych przez Polskę wielu regulacji o charakterze międzynarodowym, w szczególności na gruncie przepisów wspólnoty europejskiej, które można określić łącznie mianem postulatu nowoczesnej administracji.

Literatura

http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=12537 [dostęp: 8.02.2017].

http://sjp.pwn.pl/szukaj/informatyzacja.html [dostęp: 8.02.2017].

https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu [dostęp: 8.02.2017].

https://epodrecznik.mac.gov.pl/mediawiki/index.php?title=Centralne_Repozytorium_Informacji_Publicznej_(CRIP) [dostęp: 8.02.2017].

Jackowski M., 2017, *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 marca 2009 r., I KZP 39/08*, LEX Internetowy System Aktów Prawnych.

Kosikowski C., 2013, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa: Wydawictwo LexisNexis.

Lex 2016, Internetowy System Aktów Prawnych**.**

Michnik A., 2013, *Krajowy Rejestr Sądowy. Komentarz*, LEX Internetowy System Aktów Prawnych**.**

Olszewski J., 2015, *Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2013 r., III Cz 900/13.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2014 r., II FSK 654/14.

Powałowski A., 2009, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. nr 10, poz. 68.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. nr 38, poz. 249.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, Dz.U. poz. 361.

Stawecki T., 2005, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.

Strzyczkowski K., 2010, *Prawo Gospodarcze Publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.

Szpor G., 2015, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo LEX.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2016, poz. 380.
Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1068.
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1203.
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 687.
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. nr 121, poz. 770 z późn. zm.
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2013, poz. 743.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2012, poz. 270 z późn. zm.
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1807.
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1114.
Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 18, poz. 97.
Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. nr 144, poz. 851.
Węgrzyn S., 1999, Miejsce informatyki w nauce, *Nauka*, nr 1: 10-11.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2011 r., I FSK 986/11, LEX nr 864186.
Zamojski Ł., 2009, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, https://sip.lex.pl/#/komentarz/587551364/348804/zamojski-lukasz-ustawa-o-krajowym-rejestrze-sadowym-komentarz?pit=2017-02-02 [dostęp: 8.02.2017].

Electronic Business Registers as State of the Art in Public Administration

Summary. The paper is devoted to the impact of technology and innovation on the performance of public authorities. In particular, it is concerned with issues broadly relating to the deployment of ICT systems in central and local government bodies, as well as, to a certain extent, in the judiciary, to support the execution of their statutory responsibilities. The following discussion aims primarily to overview the ways that selected public registers are kept and managed, typically involving the use of latest ICTs. The focus is naturally confined to entities included in a specific register, its operating properties and legal nature. Thus the discussion covers individuals setting up or running a business, irrespective of legal form, who are required to register with a particular authority. Next, a historic outline is offered depicting the evolution of information systems in Poland's public sector and its reflection in applicable regulations. Subsequently, the paper describes the relationships between entrepreneurs and authorities running relevant registers, and underscores the unique features of specific registers in terms of ICTs used.

Keywords: public administration, telecommunication system, register, entrepreneur