



Warszawa, dnia 6 grudnia 2023 r.

Stanowisko

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

w sprawie obowiązku stosowania przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych przez Krajową Izbę Radców Prawnych i Okręgowe Izby Radców Prawnych

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ (Konstytucja) w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zasada ta polega na trwałym, chronionym prawem przekazaniu odpowiedzialności za prowadzenie spraw publicznych do innych podmiotów, zwłaszcza o charakterze korporacyjnym. Zatem art. 17 Konstytucji określa decentralizację władzy publicznej, w postaci tzw. decentralizacji rzeczowej, polegającej na powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom, z reguły samorządowym, zarządzania określonymi rodzajami spraw. Idea decentralizacji sensu largo jest bezpośrednio związana z ustrojem demokratycznym i statuowaną w nim zasadą suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji). Samorząd zawodowy ma na celu wykonywanie zadań publicznych niewykonywanych przez państwo oraz samorząd terytorialny, przy czym zawód zaufania publicznego również polega na zaspokajaniu istotnych potrzeb ludzkich². Zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych dotyczą organizacji i ustroju całego państwa,³ i jak

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² S. Patyra, Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Radca Prawny ZN. 2022, nr 2, s. 47-62. M. Granat, Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004/12, s. 95–102.

³ Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.



zauważyli J. Hausner oraz D. Długosz, „jeśli ustawodawca zwykły nie byłby ograniczony w swej swobodzie kwalifikowania zawodów jako zawodów zaufania publicznego, to otwarta byłaby droga do państwa korporacyjnego”⁴. Ma tu zastosowanie zasada subsydiarności, zgodnie z którą państwo nie powinno wykonywać tych zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej czy nawet tak samo efektywny przez wspólnoty zawodowe⁵. J. Panejko charakteryzował samorząd jako: „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielną w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”. Według tego autora istota samorządu leży w jego prawnej niezależności, niepodległości hierarchicznej innym organom administracji państwowej, w tym także administracji rządowej. Organy samorządu, w granicach ustawy, są równorzędne organom administracji rządowej⁶. T. Bigo, przyjął stanowisko, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane przez ustawę. Zwracał przy tym uwagę, że „korporacyjność”, czyli **organizacyjne związanie grup społecznych**, jest istotną cechą decentralizacji zwanej samorządem⁷. Istotą decentralizacji administracji jest ustawowe przeniesienie określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej⁸. Ustawodawca, dając możliwość kreowania samorządów zawodowych, wyznacza im określoną rolę publiczną. Wynika z tego, że piecza samorządów zawodów zaufania publicznego nad należyтым wykonywaniem zawodów jest efektem powierzenia samorządom funkcji o cechach władztwa publicznego⁹. Zgodnie z postanowieniem NSA z 8.02.2023 r.¹⁰ z jednej strony w ramach realizacji zadań ze sfery władztwa państwowego, przekazanych samorządowi na

⁴ J. Hausner, D. Długosz, Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Warszawa 2002, s. 121

⁵ J. Smarż, Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej, ST 2021, nr 1-2, s. 62-74. <https://sip.lex.pl/#/publication/151377141/smarz-joanna-samorzad-zawodowy-jako-wyraz-decentralizacji-wladzy-publicznej?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-11-21 20:33)

⁶ J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, s. 63 i 98.

⁷ T. Bigo, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 151–152.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2005, s. 106.

⁹ J. Skrzydło, Zawody zaufania publicznego – demokracja – praworządność (Wykład otwierający ogólnopolską konferencję przedstawicieli zawodów zaufania publicznego), Łódź 29.09.2007 r.

¹⁰ Sygn. Akt II GSK 2078/22, LEX nr 3506558.



mocy ustawy, samorząd zawodowy posiada kompetencje do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków podmiotu (czyli tzw. władztwo administracyjne). Dotyczy to takich kwestii jak zawieszenie prawa do wykonywania zawodu (art. 28 ust. 5 u.r.p.¹¹), wpis na listę radców prawnych (art. 31 ust. 2 u.r.p.) i wpis na listę aplikantów radcowskich (art. 33 ust. 7 u.r.p.), w których samorząd radcowski, **pełniąc funkcje organów administracji publicznej, prowadzi postępowania administracyjne i orzeka wydając akty administracyjne podlegające w zakresie nieuregulowanym w ustawie o radcach prawnych normom określonym w k.p.a.** Ponadto, w odniesieniu do tej funkcji ustawodawca wyraźnie przewiduje kontrolę instancyjną prowadzoną w ramach samorządu radcowskiego, a także możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego. Niewątpliwie samorząd radców prawnych realizuje zadania publiczne, o których mowa w art. 41 ustawy o radcach prawnych.

Pod pojęciem "administracja publiczna" należy rozumieć administrację wykonywaną przez państwo i inne związki publicznoprawne, w tym samorząd terytorialny i zawodowy, w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych i realizacji celów o charakterze publicznym. Jak przyjmuje się w doktrynie, przez administrację publiczną należy rozumieć działalność organów państwowych, w tym rządowych, a także organów samorządu terytorialnego oraz innych organów i instytucji, mającą na celu realizację powierzonych im zadań publicznych¹².

Zdaniem NSA wyrażonym w wyroku NSA z 12.04.2022 r.,¹³ samorząd zawodowy, mieszczący się we wskazanej wyżej grupie „innych organów i instytucji” wykonuje zadania o charakterze publicznym na zasadach określonych ustawą zasadniczą (art. 17 Konstytucji RP) oraz ustawą szczególną. „W ograniczonym, ściśle określonym ustawą zakresie, samorząd zawodowy wykonuje niejako za państwo część władztwa publicznego, które podlega nadzorowi właściwego organu administracji rządowej, a także w określonych sferach działania samorządu kontroli sądowej, w tym kontroli

¹¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1166).

¹² J. Lang, (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, s. 15-16 w formach wskazanych w art. 3 p.p.s.a. J. Drachal, P. Gołaszewski, J. Jagielski (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, s.11.

¹³ Sygn. Akt II GSK 1209/19, LEX nr 3338914.



sprawowanej przez sądy administracyjne (patrz: M. Tabernacka, *Zakres wykonywanych zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, str. 216 - 217)¹⁴.

Samorząd zawodowy jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko przepisom prawa. Organami samorządu są m.in. Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Rada Okręgowej Izby Radców Prawnych. Ustawa określiła, iż jednostki organizacyjne samorządu - okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych posiadają ex lege osobowość prawną (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych)¹⁵.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 18 lutego 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹⁶ podmiot publiczny oznacza:

a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.),

b) inne niż określone w lit. a państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,

c) **inne niż określone w lit. a osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a i b, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio albo pośrednio przez inny podmiot:**

- finansują je w ponad 50% lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- **sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub**

¹⁴ Dodać też należy, że zgodnie z art. 1 p.p.s.a. przed sądami administracyjnymi rozpatrywane są sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz innych spraw, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Podstawowe kryterium wyznaczające zakres dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, stanowią działania przypisane "administracji publicznej".

¹⁵ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1166

¹⁶ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285 z późn. zm.).)



- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- d) związki podmiotów, o których mowa w lit. a-c, jeżeli realizują zadania publiczne,
- e) komornika sądowego.

Nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawie **sprawuje Minister Sprawiedliwości**. Ma on także prawo zwracania się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu (art. 47 ustawy o radcach prawnych) oraz zwracania się do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych lub Krajowej Rady Radców Prawnych o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do właściwości samorządu (art. 48 ustawy o radcach prawnych)¹⁷. Pojęcie nadzoru zostało zdefiniowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/2007, LexPolonica nr 1985430, OTK ZU 2009/1A poz. 3), w kontekście zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. Instytucją nadzoru nad działalnością samorządu zajmował się także Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r. (sygn. akt K. 4/2008, LexPolonica nr 2101972), gdzie zauważył, iż nadzór nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów uzasadniony jest potrzebą ochrony wartości konstytucyjnych, takich jak ochrona praw obywateli oraz bezpieczeństwo obrotu prawnego.

W art. 155 ustawy o doręczeniach elektronicznych organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie ust. 10, tj. 30 grudnia 2023 r.¹⁸

¹⁷K. Kwapisz [w:] Ustawa o radcach prawnych. Komentarz, Warszawa 2011, art. 5. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587624335/421775/kwapisz-krystyna-ustawa-o-radcach-prawnych-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-11-22 09:25)

¹⁸ Zgodnie z Komunikatem Ministra Cyfryzacji z dnia 22 listopada 2023 r. zmieniającym komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej



Organy władzy publicznej inne niż wymienione w ust. 1, w tym organy kontroli państwowej i ochrony prawa, oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie ust. 10, tj. 30 grudnia 2023 r.

Agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie ust. 10, tj. 30 grudnia 2023 r.

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz związki metropolitalne oraz samorządowe zakłady budżetowe są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego od dnia określonego w komunikacie wydanym na podstawie ust. 10, tj. 30 grudnia 2023 r. a w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 r.

Sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy ścigania i Służba Więzienna są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 r.

Zgodnie z art. 155 ust. 9 ustawy o doręczeniach elektronicznych podmioty publiczne inne niż wymienione w art. 155 ust. 1-7 (w tym te wskazane powyżej) są

oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym, Dz.U. 2023 poz. 2540.



obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej **od dnia 1 stycznia 2025 r.**

W odpowiedzi na pytanie: **Czy organy samorządu zawodowego radców prawnych, tzn. okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych podlegają przepisom ustawy z dnia 18 lutego 2020 roku w zakresie obowiązku posiadania adresu do doręczeń w terminach wskazanych w komunikacie Ministra Cyfryzacji z dnia 22 listopada 2023 roku** wyjaśniam, że:

Organy samorządu zawodowego radców prawnych nie spełniają przesłanek definicyjnych dotyczących podmiotów określonych w art. 155 ust. 1-7 ustawy o doręczeniach, elektronicznych, natomiast zważywszy na status samorządu zawodowego spełniają przesłanki definicyjne podmiotu publicznego, określone w art. 2 pkt 6 lit. c ww. ustawy, co oznacza, że są zobowiązane do działania na podstawie przepisów tej ustawy, tj. art. 155 ust. 9 i tym samym są obowiązane stosować przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej **od dnia 1 stycznia 2025 r.**

Opracowała dr hab. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz