

PAŃSTWO
A
GOSPODARKA

redakcja

A. Brzezińska-Rawa

H. Nowicki

Toruń 2012

Ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej

Wprowadzenie

Z dniem 1 lipca 2011 r. utworzona została Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (dalej jako CEIDG lub Centralna Ewidencja). Prowadzi ją w systemie teleinformatycznym minister właściwy do spraw gospodarki. Jej zadaniem jest nie tylko ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, ale także udostępnianie informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach w zakresie wskazanym w ustawie, umożliwienie wglądu do danych bezpłatnie udostępnianych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego oraz umożliwienie ustalenia terminu i zakresu zmian wpisów w CEIDG oraz wprowadzającego je organu. Podstawę prawną jej funkcjonowania stanowią przepisy rozdziału trzeciego ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej² (w skrócie ustawa o swobodzie). Na obecny kształt CEIDG wpływ mają także przepisy regulujące informatyzację administracji publicznej. Stawiają one bowiem wymagania zarówno systemom teleinformatycznym używanym do realizacji zadań publicznych, jak i rejestrom publicznym prowadzonym w tych systemach, a także wykorzystywanym przez administrację publiczną wzorom dokumentów elektronicznych oraz formularzom elektronicznym.

Celem niniejszego referatu jest ocena praktycznych skutków regulacji prawnej procedury ewidencjonowania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przedmiotem analizy będzie zatem przebieg postępowania ewidencyjnego. Omówione zostaną, w związku z tym, główne zasady funkcjonowania CEIDG, w szczególności skutki prowadzenia ewidencji przedsiębiorców w systemie teleinformatycznym, elektroniczna wymiana i udostępnianie danych oraz nowe środki autoryzacji wniosków o wpis do CEIDG. Konieczne jest także porównanie najnowszych rozwiązań prawnych z poprzednio obowiązującymi, celem oceny prawidłowości obranych przez ustawodawcę kierunków zmian.

¹ Asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego WPiA UMK w Toruniu.

² T. jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

Kluczowe dla zrozumienia istoty CEIDG jest jednak także poznanie jej genezy, związanej ściśle z wdrażaniem w Polsce idei elektronicznej administracji.

Wpływ idei elektronicznej administracji na powstanie CEIDG

Zmiana systemu ewidencjonowania przedsiębiorców wynika przede wszystkim ze zmian zachodzących w modelu administracji publicznej. Przed wejściem w życie CEIDG rejestracja działalności gospodarczej osób fizycznych była klasycznym przykładem tradycyjnego modelu administracji. Jego cechami było m.in.: „oparcie na gromadzeniu, przechowywaniu i przekazywaniu dokumentów papierowych; fizyczne przekazywanie dokumentów drogą pocztową, kurierską lub przez interesanta; łączenie przez urzędnika dwóch funkcji - archiwistycznej i decyzyjnej, ze względu na wytwarzanie i utrwalanie informacji; zmaterializowanie informacji na papierze, co wymagało rozbudowanej obsługi urzędniczej³.” Uznaje się, iż nowoczesna administracja to „oparta na zdematerializowanej informacji organizacja pracy urzędników i działania urzędów; automatyzacja przetwarzania informacji za pomocą komputerów, uwalniająca od konieczności ręcznego i osobistego wykonywania czynności; dostępność informacji niezależnie od miejsca i czasu, dla każdej uprawnionej osoby, realizowana w ciągu milisekund; brak konieczności legitymowania się za pomocą wielu różnych dokumentów, aby uzyskać dostęp do informacji; koncentrowanie informacji w centralnych bazach danych, dzięki czemu istnieje możliwość jednokrotnego ich wprowadzania i korygowania; centralne ujednoczenie stosowanych formularzy i wzorów wniosków w zakresie spraw załatwianych na podstawie tych samych przepisów⁴.”

Nowoczesna administracja bywa nazywana administracją elektroniczną, administracją cyfrową, administracją opartą na wiedzy, administracją interaktywną, administracją *on-line*, a także e-administracją. Pojęcia te są często utożsamiane z pojęciem *e-government*⁵. E-administracji nadaje się jednak różne znaczenia. W literaturze⁶ wskazuje się na szerokie i wąskie rozumienie tego pojęcia. W węższym ujęciu, charakterystycznym dla Stanów Zjednoczonych oraz państw azjatyckich (Korea, Japonia), kładzie się nacisk na kwestie zapewnienia dostępu do usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Koncepcja znacznie szersza jest

³ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 16-17.

⁴ *Ibidem*, s. 17-18.

⁵ Zob. szerzej T. Burczyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011, s. 27.

⁶ Zob. D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, (w:) *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Studia BAS Nr 3 z 2009, s. 58. Przeglądu koncepcji e-government dokonuje także M. Luterek, *E-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 33 i nast.

typowa dla opracowań OECD, ONZ oraz UE. W swych opracowaniach Komisja Europejska wskazuje, że „*e-government* to wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz poparcia polityki państwa⁷”. Trudno nie zauważyć, że tworzenie elektronicznej administracji jest przejawem szerszego procesu, jakim jest budowa społeczeństwa informacyjnego, czyli społeczeństwa opartego na wiedzy⁸. Powyższe procesy znacznie wspiera Unia Europejska⁹.

Jak wskazuje się w literaturze¹⁰, sprawne i skuteczne funkcjonowanie e-administracji przynosi korzyści zarówno na poziomie ludności, jak i przedsiębiorców, organów administracji, społeczeństwa czy gospodarki jako całości. Elektroniczna administracja oznacza bowiem nie tylko udostępnianie szerokiej oferty usług publicznych przez Internet, ale także gromadzenie danych celem ich dalszego przetwarzania przez administrację publiczną. Możliwość wymiany danych pomiędzy organami administracji publicznej skutkuje zmniejszeniem zakresu obowiązków administracyjnych podmiotów administrowanych, gdyż eliminuje konieczność dostarczania tych samych informacji wielu różnym organom. Organy administracji publicznej mając dostęp do gromadzonych przez siebie nawzajem danych mogą wykorzystywać je do bardziej efektywnego administrowania¹¹. Dla administracji wspomniane zmiany oznaczają zwiększenie efektywności, skuteczności i wydajności jej działania, oszczędność czasu czy zmniejszenie kosztów funkcjonowania. Wymagana jest do tego jednak integracja i interoperacyjność systemów teleinformatycznych używanych w administracji publicznej.

Do innych korzyści wynikających z nowoczesnej administracji zaliczane są: usprawnienie wymiany informacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelami i przedsiębiorcami dzięki zwiększeniu różnorodności sposobów dostarczania informacji, lepsza jakość informacji, usprawnienie kontaktowania się z władzami wszystkich szczebli, oszczędność czasu, większa elastyczność w zakresie wyboru miejsca i

⁷ Zob. D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, (w:) *Spółczesność...*, s. 58. Zob. też strona internetowa Komisji Europejskiej [online: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/index_en.htm, dostęp 1 lipca 2012 r.].

⁸ Zob. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 16. Zob. też M. Luterek, *op. cit.*, s. 12 i nast.

⁹ Szerzej na ten temat zob. M. Luterek, *op. cit.*, s. 113 i nast. Zob. też strona internetowa Komisji Europejskiej [online: http://ec.europa.eu/information_society/tl/activities/index_pl.htm, dostęp 1 lipca 2012 r.].

¹⁰ Zob. A. Monarcha-Matlak, *op. cit.*, s. 52. Zob. też D. Grodzka, *op. cit.*, s. 59 i nast.

¹¹ Zob. T. Burczyński, *op. cit.*, s. 57-58.

czasu załatwiania spraw urzędowych czy przyspieszenie procedur załatwiania spraw. Szybkość, sprawność i pewność w zakresie działania administracji publicznej wpływa na poprawienie poziomu usług świadczonych przez administrację, szczególnie w relacjach z obywatelem i przedsiębiorcą. Wynikającą z informatyzacji administracji publicznej automatyzację załatwiania spraw uznaje się także, za jeden ze sposobów ograniczających korupcję. Tworzenie nowego modelu administracji może jednak także wpływać negatywnie na prawa i wolności jednostki, głównie prawo do prywatności. Wynika to z gromadzenia przez administrację publiczną danych i informacji o obywatelach¹².

Utworzenie CEIDG jest zatem zaledwie jednym z przejawów procesu budowy elektronicznej administracji w Polsce. Jako część składowa większego zjawiska zachodzącego w administracji publicznej może współdzielić pewne jego cechy, bądź zachowywać odrębności w stosunku do niektórych kierunków zachodzących zmian. Konieczna jest zatem analiza normatywnych podstaw procesu zwanego informatyzacją administracji publicznej.

Wpływ ustawy o informatyzacji na obecny kształt CEIDG

Reformy z zakresu elektronicznej administracji są efektem olbrzymiego technicznego i technologicznego postępu, zwłaszcza w sferze ICT (*Information and Communication Technologies*), czyli teleinformatyki¹³. W ślad za wspomnianym rozwojem podążają też przepisy prawa, poprzez które ustawodawca stara się wykorzystać nowe rozwiązania techniczne na potrzeby administracji publicznej¹⁴. Kluczowym dla omawianej materii było uchwalenie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵ (w skrócie ustawa o informatyzacji).

Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy o informatyzacji¹⁶, jej celem było zapewnienie korzystnego środowiska prawnego w dziedzinie społeczeństwa

¹² Szerzej na ten temat korzyści i zagrożeń wynikających z tworzenia e-administracji zob. T. Burczyński, *op. cit.*, s. 23-29 oraz s. 121 i nast.; D. Grodzka, *op. cit.*, s. 57 i nast.; A. Monarcha-Matlak, *op. cit.*, s. 44 i nast.; J. Janowski, *op. cit.*, s. 59-61 oraz s. 89.

¹³ Razem z rozwojem teleinformatyki następuje także proces konwergencji informatyki, telekomunikacji i mediów. Szerzej na ten temat zob. W. Cellary, *Konwergencja*, (w:) *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym*, W. Cellary (red.), Warszawa 2002, s. 40.

¹⁴ Przeglądu podstaw prawnych dla rozwoju e-government w Polsce dokonuje M. Luterek, *op. cit.*, s. 134 i nast.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 ze zm.

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy: Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 1934 z dnia 26 sierpnia 2003 r. [online: orka.sejm.gov.pl, dostęp: 1 lipca 2012 r.].

informacyjnego, w szczególności przez stworzenie ram normatywnych do funkcjonowania elektronicznej administracji. W ten sposób obywatelom miał zostać zapewniony łatwiejszy dostęp do urzędów administracji publicznej, przez uczynienie z urzędów instytucji zorientowanych na potrzeby obywateli i dostępnych 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu. Kolejnym celem projektu było zapewnienie prowadzenia rejestrów publicznych za pomocą systemów teleinformatycznych oraz umożliwienie dostarczania danych do rejestrów publicznych drogą elektroniczną, a tym samym obniżenie kosztów ich działania. Za istotne dla procesu informatyzacji działalności podmiotów publicznych uznano także umożliwienie wymiany informacji w formie elektronicznej pomiędzy podmiotami publicznymi. Dotychczas nie obowiązywały bowiem jakiegokolwiek jednolite uregulowania dotyczące struktury dokumentów elektronicznych oraz warunków organizacyjno-technicznych ich doręczania, a także form urzędowego poświadczania ich odbioru przez adresatów.

Nie ulega wątpliwości, że powyżej powołana ustawa o informatyzacji nie tylko wywarła znaczący wpływ na obecny kształt CEIDG, ale w ogóle umożliwiła jej powstanie. Zasady funkcjonowania CEIDG zostały, co prawda, określone w ustawie o swobodzie, jednak nie reguluje ona technicznych zagadnień związanych z prowadzeniem omawianej ewidencji. Centralna Ewidencja jest natomiast doskonałym przykładem rejestru publicznego prowadzonego w systemie teleinformatycznym, a zatem zasady jej funkcjonowania muszą być zgodne z wymogami stawianymi rejestrów publicznym przez przepisy cytowanej ustawy o informatyzacji. Analizując jej postanowienia należy zatem zwrócić szczególną uwagę na obowiązki, jakie powyższa ustawa nakłada na podmioty publiczne realizujące zadania publiczne. Zobowiązaniem do stosowania ustawy o informatyzacji jest bowiem także minister właściwy do spraw gospodarki, prowadzący CEIDG¹⁷.

Na podstawie art. 13 ustawy o informatyzacji na podmioty publiczne nałożono obowiązek używania do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności. Podmiot publiczny realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotem niebędącym organem administracji rządowej musi zapewnić, aby system teleinformatyczny służący do wymiany danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej, poza minimalnymi wymaganiami, o których mowa powyżej, spełniał także wymóg równego traktowania rozwiązań

¹⁷ Zob. D. Adamski, *Informatyzacja podmiotów realizujących zadania publiczne*, (w:) *E-administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, D. Szostek (red.), Wrocław 2009, s. 32 i nast.

informatycznych. Podmiot publiczny zobowiązany jest także do publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej lub udostępniania w inny sposób zestawienia stosowanych w oprogramowaniu interfejsowym systemu teleinformatycznego używanego przez ten podmiot do realizacji zadań publicznych struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących oraz testów akceptacyjnych. Większość z wymienionych powyżej rozwiązań stosowanych przez podmiot publiczny nie może wykroczać poza zakres minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

Należy także podkreślić, iż zgodnie z art. 14 ustawy o informatyzacji podmiot publiczny prowadzący rejestr publiczny jest obowiązany: prowadzić ten rejestr w sposób zapewniający spełnianie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, w przypadku gdy ten rejestr działa przy użyciu systemów teleinformatycznych; prowadzić ten rejestr zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz umożliwić dostarczanie informacji do tego rejestru oraz udostępnianie informacji z tego rejestru drogą elektroniczną, w przypadku gdy ten rejestr działa przy użyciu systemów teleinformatycznych.

Ponadto organ administracji rządowej zobowiązany jest zapewnić działanie rejestru publicznego używając systemów teleinformatycznych. Zgodnie z art. 16 ustawy o informatyzacji podmiot publiczny, organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, jest obowiązany zapewnić możliwość przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej. Podkreślić należy zatem obowiązek wykorzystywania co najmniej jednego z dwóch powyżej wymienionych sposobów przekazywania dokumentów elektronicznych. Nie ma zatem prawnego obowiązku zapewnienia funkcjonowania przez podmiot publiczny obu tych form komunikacji jednocześnie¹⁸. Ponadto podmiot publiczny obowiązany jest prowadzić wymianę informacji w postaci elektronicznej z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej.

Kluczowym dla funkcjonowania CEIDG jest także wymóg z art. 20a ustawy o informatyzacji, zgodnie z którym identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty określone w art. 2 ustawy następuje przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzia-

¹⁸ Zob. G. Szpor, K. Wojsyk, *Komentarz do art. 16 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, (w:) C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Lex.

nych w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym¹⁹ (dalej jako ustawa o podpisie elektronicznym) lub profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (w skrócie ePUAP)²⁰. Podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może umożliwić użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii, chyba że przepisy odrębne przewidują obowiązek dokonania czynności w siedzibie podmiotu publicznego. Powyżej wskazany wymóg zapewnienia zróżnicowanych form identyfikacji użytkowników systemów teleinformatycznych wpłynął także na prawną regulację sposobów identyfikacji użytkowników CEIDG, o czym poniżej.

Centralna Ewidencja jako sektorowy projekt teleinformatyczny

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010²¹ (dalej jako Plan Informatyzacji Państwa), będącym aktem wykonawczym do ustawy o informatyzacji przyjęto, iż już w latach 2007-2008 miała zostać zrealizowana Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej (w skrócie CIDG). Stanowiła ona jeden z wielu planowanych do realizacji sektorowych projektów teleinformatycznych²². Zgodnie z charakterystyką projektu przedstawioną w powyższym rozporządzeniu zakładano, że CIDG umożliwi dostęp, za pomocą platformy ePUAP, do informacji o przedsiębiorcach - osobach fizycznych w skali całego kraju. Rejestracja działalności gospodarczej, która odbywała się w gminach, miała być prowadzona w urzędach skarbowych. Ponadto rejestracja działalności gospodarczej miała być możliwa przy wykorzystaniu nowoczesnych, elektronicznych narzędzi udostępnionych na platformie ePUAP. Zakładano, że osoba fizyczna rozpoczynająca wykonywanie działalności gospodarczej będzie wypełniać tylko jeden kwestionariusz, który zastąpi dotychczasowe zgłoszenie identyfikacyjne bądź aktualizacyjne NIP-1, zgłoszenie płatnika składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i wniosek RG-1 o nadanie numeru REGON. Dane zawarte w nowym formularzu miały zostać przesłane za pośrednictwem platformy ePUAP także do ZUS-u i Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto w CIDG miały znajdować się informacje z sądów o ograniczeniu lub utracie zdolności do czynności prawnych i ustanowieniu kuratora, a także o zakazie wykonywania działalności go-

¹⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

²⁰ Elektroniczna platforma usług administracji publicznej to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet, o czym poniżej.

²¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 415.

²² Innymi projektami teleinformatycznymi przewidzianymi przez cytowane rozporządzenie były także ePUAP oraz projekt „pl.id”, o których poniżej.

spodarczej. Odpowiednie organy administracji publicznej miały zostać zobowiązane do przesyłania do CIDG informacji o udzieleniu, zmianie, zawieszeniu lub cofnięciu koncesji, informacji o uzyskaniu przez przedsiębiorcę zezwolenia lub licencji i ich cofnięciu, a także informacji pochodzących z rejestrów działalności regulowanej. Według założeń, CIDG miała także zbierać powyżej wymienione dane używając narzędzi dostępnych na platformie ePUAP. Przeglądanie danych zawartych w CIDG miało następować także w oparciu o platformę ePUAP.

Powyżej cytowane rozporządzenie w sprawie Planu Informatyzacji Państwa określało również zadania publiczne, które miały być realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej. I tak, już na grudzień 2008 r. przewidziano uruchomienie usług w zakresie rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych, której podstawowymi funkcjami miały być: złożenie wniosku o wpis do rejestru informacji o uruchomieniu, zawieszeniu bądź likwidacji działalności gospodarczej; dystrybucja informacji o statusie działalności gospodarczej do odpowiednich instytucji; przyjmowanie opłat za rejestrację działalności gospodarczej; przekazywanie wnioskodawcy informacji o przebiegu procesu rejestracji; informacji o innych czynnościach związanych z procesem rejestracji działalności gospodarczej oraz udostępnianie informacji o działalności gospodarczej na żądanie.

Abstrahując od przyjętych w cytowanym rozporządzeniu terminów ich realizacji należy stwierdzić, że zdecydowaną większość powyższych założeń wcielono w życie. Nastąpiło to jednak dopiero w dniu 1 lipca 2011 r., kiedy to funkcjonowanie rozpoczęła Centralna Ewidencja. Warto zauważyć, iż odstąpiono od realizacji idei rejestracji działalności gospodarczej w urzędach skarbowych. Należy także podkreślić skuteczność absorpcji funduszy Unii Europejskiej na realizację działań w zakresie informatyzacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Projekt pt. „Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej” został umieszczony na liście podstawowej projektów indywidualnych 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013. Realizacja projektu objęła okres od dnia 2 października 2008 r. do dnia 31 marca 2012 r. Jego wartość całkowita wyniosła przeszło 28 mln zł, w tym ponad 24 mln zł stanowiło dofinansowanie z funduszy unijnych. Wkład własny wyniósł zatem zaledwie 4 mln zł²³.

²³ Zob. Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki [online: <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Dzialalnosc+gospodarcza+i+e-przedsiębiorczosc/Centralna+Ewidencja+i+Informacja+o+Dzialalnosci+Gospodarczej+CEIDG/Informacja+o+projekcie>, dostęp: 1 lipca 2012r.].

Wnoszenie wniosków o wpis do ewidencji działalności gospodarczej drogą elektroniczną przed dniem 1 lipca 2011 roku

Pierwszy przepis regulujący sposób wnoszenia wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej w formie dokumentu elektronicznego został wprowadzony do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej²⁴ (w skrócie Pdg) dopiero z dniem 31 marca 2009 r. Nie oznacza to jednak, że wniosków o wpis bądź zgłoszeń do ewidencji przed powyższym terminem nie można było wnosić drogą elektroniczną. Podstawowe wymogi formalne oraz sposoby wnoszenia podań w postępowaniu administracyjnym reguluje bowiem Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ (dalej jako Kpa). Stosowanie przepisów Kpa do postępowania ewidencyjnego nie jest jednak sprawą oczywistą. Wpis do ewidencji działalności gospodarczej zaliczany jest w literaturze²⁶ do działań faktycznych administracji, a ściślej do czynności materialno-technicznych. Kodeks postępowania administracyjnego natomiast normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 Kpa). Analiza treści przepisów regulujących postępowanie ewidencyjne zawartych kolejno w ustawach o działalności gospodarczej²⁷ (w skrócie uodg), Prawo działalności gospodarczej oraz o swobodzie wskazuje jednak, iż w okresie od dnia 1 stycznia 1989 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. oraz od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. w postępowaniu ewidencyjnym przepisy Kpa były stosowane, a to ze względu na treść przepisu art. 13 uodg, a następnie art. 7h Pdg. W okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. regulacja postępowania ewidencyjnego w art. 88a-88i Pdg powyższego odesłania nie zawierała. W związku z powyższym, należy przeanalizować treść kluczowych dla omawianego zagadnienia przepisów Kpa.

Formalnie możliwość wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej wprowadzono znowelizowanym art. 63 § 1 Kpa z dniem 1 stycznia 1999 r., a od dnia 21 listopada 2005 r. dokonanie powyższej czynności zapewniono także za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu. Z dniem 17 czerwca 2010 r. redakcja powyższego przepisu została zmieniona i aktualnie stanowi on, że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej

²⁴ Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (t. jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

²⁶ Zob. A. Powalowski, *Komentarz do art. 7(b) ustawy - Prawo działalności gospodarczej*, (w:) *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, A. Powalowski (red.), Lex.

²⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

utworzoną na podstawie ustawy o informatyzacji. Do dnia 21 listopada 2005 r. Kpa nie odnosił się jednak w ogóle do kwestii podpisywania podań wnoszonych środkami komunikacji elektronicznej. Zgodnie z dodanym tego dnia art. 63 § 3a Kpa podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym oraz zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru. Wraz ze zmianą ustawy o informatyzacji, z dniem 17 czerwca 2010 r. znowelizowano jednak także art. 63 § 3a Kpa, zgodnie z którym od tej pory możliwe stało się uwierzytelnianie podania przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy o informatyzacji. Wymogi stawiane wnoszącym podania w formie elektronicznej zostały zatem od tego momentu złagodzone, o czym poniżej. Powyższa nowelizacja nałożyła też na organ administracji publicznej obowiązek potwierdzenia wniesionego podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny, w przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w okresie poprzedzającym wejście w życie CEIDG, możliwość wnoszenia zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej pocztą elektroniczną istniała od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2001 r., którą to możliwość przywrócono z dniem 1 stycznia 2004 r. Od dnia 21 listopada 2005 r. istniała także możliwość wnoszenia podań dodatkowo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu.

Nowelizacja Pdg wprowadzająca z dniem 31 marca 2009 r. zasadę jednego okienka, po raz pierwszy uregulowała odrębnie dla postępowania ewidencyjnego formę wnoszenia wniosku o wpis do ewidencji ustanawiając, że wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej przedsiębiorca może złożyć również w wersji elektronicznej za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej urzędu gminy. Jeżeli wniosek został podpisany podpisem elektronicznym, stosowało się odpowiednio przepisy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jeżeli wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie został podpisany podpisem elektronicznym, organ gminy zawiadamiał przedsiębiorcę o terminie i miejscu podpisania wniosku, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od złożenia wniosku lub wskazanej we wniosku daty rozpoczęcia działalności gospodarczej. W takim przypadku dniem złożenia wniosku był dzień, w którym przedsiębiorca wniosek podpisał (art. 7b ust. 8-9 Pdg). Wydaje się zatem, że w porównaniu z możliwościami jakie dawało Kpa, wprowadzając zasadę jednego okienka uczy-

niono krok wstecz. Od tej pory pozbawiono bowiem przedsiębiorców możliwości składania wniosków o wpis do ewidencji pocztą elektroniczną, a pozostawiono jedynie możliwość korzystania z formularzy dostępnych na stronach internetowej urzędów gmin. Powyższy stan prawny obowiązywał aż do wejścia w życie CEIDG. W literaturze²⁸ wskazuje się jednak na wyłącznie propagandowe i sygnalizacyjne znaczenie wprowadzenia do Kpa w 1999 r. możliwości składania podań pocztą elektroniczną. W początkowym okresie obowiązywania tej regulacji brak było bowiem innych przepisów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania omawianych rozwiązań.

Prawne i faktyczne skutki prowadzenia CEIDG w systemie teleinformatycznym

Zastąpienie wielu ewidencji gminnych jedną ewidencją centralną, prowadzoną w systemie teleinformatycznym, rodzi liczne korzyści nie tylko dla podlegających wpisowi przedsiębiorców, ale i podmiotów korzystających z udostępnianych przez CEIDG danych. Od dnia 1 lipca 2011 r. nie jest już konieczna wizyta w urzędzie gminy celem zaewidencjonowania przedsiębiorcy, tym bardziej celem uzyskania dostępu do danych zawartych w ewidencji. W praktyce bowiem, CEIDG to nic innego jak portal internetowy, dostępny dla każdego przez całą dobę, z dowolnego miejsca na świecie, pod internetowym adresem firma.gov.pl oraz ceidg.gov.pl.

Wejście w życie regulacji prawnej CEIDG urzeczywistniło zasadę samorejestracji przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, słynne „jedno okienko” urzędu zostało wyeliminowane na rzecz zasady „zero okienka”. Samorejestracja polega w istocie na tym, iż to sam przedsiębiorca wprowadza swoje dane do ewidencji, modyfikuje je bądź usuwa, a zatem ma pełną kontrolę nad treścią wpisów. Powoduje to jednak również odpowiedzialność przedsiębiorcy wynikającą z przyjęcia domniemania prawdziwości danych wpisanych do ewidencji²⁹.

Wprowadzenie powyższych zmian wymagało zapewnienia pełnego elektronicznego obiegu dokumentów związanych z rejestracją przedsiębiorcy oraz zapewnienia dostępu do ewidencji przy pomocy środków komunikacji elektronicznej. Stanowi o tym przepis art. 24 ustawy o swobodzie, zgodnie z którym przekazywanie danych oraz informacji do CEIDG oraz przekazywanie danych oraz informacji z CEIDG odbywa się za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej lub w inny sposób, środkami komunikacji elektronicznej. Powyższe ozna-

²⁸ Zob. J. Janowski, *op. cit.*, s. 387.

²⁹ Zob. M. Sieradzka, *Komentarz do art.33 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, (w:) M. Sieradzka, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, Lex.

cza, że nie ma prawnej ani faktycznej alternatywy dla elektronicznej wymiany danych z CEIDG. W związku z tym nie można już dziś w Polsce zarejestrować działalności gospodarczej osoby fizycznej inaczej niż za pośrednictwem Internetu. Omówiona poniżej możliwość złożenia wniosku również w urzędzie gminy nie zmienia tego stanu rzeczy, gdyż rolę wspomnianego urzędu można przyrównać wyłącznie do roli pomocnika przedsiębiorcy we wprowadzaniu danych z papierowego wniosku do formularza elektronicznego. Wynika z tego, iż nie jest możliwe nie tylko osobiste złożenie organowi ewidencyjnemu tradycyjnego pisemnego wniosku o wpis, ale nawet wysłanie go do niego pocztą.

Nakaz przekazywania danych oraz informacji z i do CEIDG wyłącznie środkami komunikacji elektronicznej oraz wyeliminowanie dotychczasowej możliwości przesyłania danych drogą pocztową wpłynął, co oczywiste, na skrócenie czasu ewidencjonowania przedsiębiorców. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 25 ust. 3 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o swobodzie, jeżeli wniosek jest złożony przez osobę uprawnioną i jest poprawny wpis jest dokonywany nie później niż następnego dnia roboczego po dniu wpływu do CEIDG wniosku. Twórcy Centralnej Ewidencji zakładali, że wpis danych do CEIDG będzie dokonywany średnio w ciągu 5 sekund od złożenia wniosku o wpis³⁰. Dla omawianej reformy powyższy skutek jest jednym z najważniejszych.

Inną istotną korzyścią powyżej wskazanych zmian jest przyspieszenie wymiany danych pomiędzy CEIDG, a innymi ewidencjami i rejestrami. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 28 ustawy o swobodzie Centralna Ewidencja przesyła odpowiednie dane zawarte we wniosku o wpis do CEIDG niezbędne dla: uzyskania, zmiany albo skreślenia wpisu w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON); zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników; zgłoszenia płatnika składek albo ich zmiany w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych albo zgłoszenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników; złożenia oświadczenia o wyborze formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych albo wniosku o zastosowanie opodatkowania w formie karty podatkowej oraz zgłoszenia rejestracyjnego lub aktualizacyjnego, o których mowa w przepisach o podatku od towarów i usług. Przesłanie powyżej wymienionych danych następuje za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej lub innych środków komunikacji elektronicznej, niezwłocznie,

³⁰ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 764), Sejm RP VI kadencji, druk sejmowy nr 3938 z dnia 28 lutego 2011 r. [online: orka.sejm.gov.pl, dostęp: 1 lipca 2012 r.].

nie później niż w dniu roboczym następującym po dokonaniu wpisu. W pierwszej kolejności dane te kierowane są do właściwego naczelnika urzędu skarbowego wskazanego przez przedsiębiorcę, a po uzyskaniu informacji o nadanym numerze identyfikacji podatkowej (NIP) do Głównego Urzędu Statystycznego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego - wraz z informacją o dokonaniu wpisu do CEIDG i nadanym numerze NIP. Sprawny przepływ informacji pomiędzy podmiotami publicznymi w zakresie realizowanych przez nie zadań bezpośrednio przekłada się na zwiększenie szybkości i skuteczności działania tych podmiotów.

Zmiany omawianego systemu ewidencjonowania przedsiębiorców objęły także sposób tworzenia i składania wniosków o wpis do CEIDG. Nie bez znaczenia jest tu bowiem istnienie wzoru elektronicznego takiego wniosku oraz formularza elektronicznego, przy pomocy którego tworzy się wniosek zgodny ze wzorem i jednocześnie wprowadza dane do rejestru publicznego prowadzonego w systemie teleinformatycznym. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o swobodzie wzory wniosków o wpis do CEIDG zamieszcza się na elektronicznej platformie usług administracji publicznej³¹, natomiast zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o swobodzie wniosek o wpis do CEIDG składa się za pośrednictwem formularza elektronicznego. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych³² w § 2 pkt 3 definiuje formularz elektroniczny, jako graficzny interfejs użytkownika wystawiany przez odpowiednie oprogramowanie służący do przygotowania i wygenerowania dokumentu elektronicznego zgodnego z odpowiadającym mu wzorem dokumentu elektronicznego.

W literaturze³³ wskazuje się, że wykorzystywanie interaktywnych formularzy (np. tworzonych przy użyciu kodowania XML) przy wprowadzaniu danych do systemu komputerowego jest rozwiązaniem optymalnym pod względem automatyzacji pracy administracji. Formularze te umożliwiają bowiem samoczynne rozpoznawanie danych i wprowadzanie ich do rejestrów publicznych, eliminując pole do błędów i nieporozumień. Dane wprowadzane do takich formularzy mogą być bowiem na bieżąco weryfikowane pod względem ich poprawności formalnej oraz merytorycznej. Umożliwiona jest także wspólna edycja wprowadzonego tekstu. Jeśli chodzi

³¹ Wzór dokumentu elektronicznego „CEIDG-1 Wniosek o wpis do centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej” został opublikowany w Centralnym Repozytorium ePUAP. Niepowtarzalny identyfikator wzoru to: <http://crd.gov.pl/wzor/2011/08/04/640>.

³² Dz. U. Nr 206, poz. 1216.

³³ Szerzej na temat automatyzacji pracy administracji publicznej zob. J. Janowski, *op. cit.*, s. 88 i nast.

o szybkość i efektywność odczytywania danych, formularze takie są zdecydowanie lepsze od dokumentów, którym zapewniono cyfrową postać w formie pliku txt, doc czy pdf.

Wymianę dokumentów papierowych uznaje się za skrajnie nieefektywną w porównaniu z elektroniczną wymianą danych³⁴. W związku z tym eliminację obiegu powyższego typu dokumentów w procedurze ewidencjonowania przedsiębiorców ocenić należy pozytywnie. Jednak pomimo niewątpliwych zalet elektronicznego systemu ewidencjonowania przedsiębiorców, internetowa samorejestracja przedsiębiorcy uzależniona jest nie tylko od dostępu do komputera podłączonego do sieci Internet, ale także od umiejętności posługiwania się aplikacją służącą do obsługi witryn www oraz posiadania jednego z wymienionych przez ustawę o swobodzie podpisów elektronicznych. Ponieważ nie każdy wspomniane warunki spełnia uznano, iż konieczne jest równoległe utrzymywanie alternatywnego sposobu składania wniosków o wpis do CEIDG³⁵.

W związku z powyższym, art. 26 ust. 2 ustawy o swobodzie przewiduje, iż wniosek o wpis do CEIDG może być również złożony w wybranym przez przedsiębiorcę urzędzie gminy osobiście albo wysłany listem poleconym. Wniosek taki, w pierwszym przypadku opatrzony jest własnoręcznym podpisem wnioskodawcy, a w drugim własnoręcznym podpisem wnioskodawcy, którego własnoręczność poświadczona jest przez notariusza. Zachowano zatem wciąż możliwość zainicjowania postępowania ewidencyjnego za pomocą tradycyjnego, wypełnianego ręcznie, papierowego wniosku. W takiej sytuacji organ gminy potwierdza tożsamość wnioskodawcy składającego wniosek i potwierdza wnioskodawcy, za pokwitowaniem, przyjęcie wniosku. Następnie organ gminy przekształca wniosek na formę dokumentu elektronicznego, opatruje go jednym z wymienionych przez ustawę o swobodzie podpisów. Tymi podpisami są: podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym; podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP; podpis osobisty, o którym mowa w przepisach o dowodach osobistych albo podpisuje w inny sposób akceptowany przez system CEIDG, umożliwiający jednoznaczną identyfikację osoby przesyłającej wniosek oraz czasu jego przesłania. Następnie organ gminy przesyła wniosek do CEIDG nie później niż następnego dnia roboczego od dnia jego otrzymania.

Funkcjonowanie w systemie ewidencjonowania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi urzędów gmin jest przejawem przeciwdziałania zjawisku wy-

³⁴ Zob. W. Cellary, *Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami drogą do transformacji administracji publicznej*, Elektroniczna Administracja nr 05 z 2007 r., s. 2 i nast.

³⁵ W literaturze wskazuje się na komplementarny charakter elektronicznych oraz tradycyjnych form komunikacji z urzędem. Zob. M. Luterek, *op. cit.*, s. 106 i nast.

kluczenia informatycznego. Brak dostępu do Internetu, nieumiejętność obsługi komputera wielu osób powodowałyby realne niebezpieczeństwo ograniczenia zakresu ich wolności gospodarczej. Urzędy gmin pełnią zatem obecnie wyłącznie rolę pośredników, czy też pomocników, w rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych, umożliwiając osobisty kontakt przedsiębiorcy z urzędnikiem w sprawach z omawianego zakresu. Porównując omawiany system rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych do organizacji przedsiębiorstwa można stwierdzić, że urzędy gmin pełnią swoistą rolę *front office* (komórek odpowiedzialnych za kontakt z klientem).

Omawiana reforma systemu ewidencjonowania przedsiębiorców przyczyniła się także do ułatwienia potwierdzania statusu przedsiębiorcy przez osoby fizyczne wpisane do Centralnej Ewidencji. Dane i informacje udostępniane przez CEIDG są jawne, a zdecydowana większość z nich udostępniana jest na stronie internetowej Centralnej Ewidencji. Ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 4 i 5 ustawy o swobodzie, zaświadczenia o wpisie w CEIDG dotyczące przedsiębiorców będących osobami fizycznymi w zakresie jawnych danych, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy, mają formę dokumentu elektronicznego albo wydruku ze strony internetowej CEIDG. Organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG.

Problematyka prawna elektronicznego potwierdzania tożsamości wnoszącego wniosek o wpis do CEIDG

Pamiętać należy, iż zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 6 ustawy o swobodzie wniosek niepodpisany to wniosek niepoprawny, a wpis do CEIDG jest dokonywany tylko jeżeli wniosek jest złożony przez osobę uprawnioną i jest poprawny. Podpisanie przez przedsiębiorcę wniosku o wpis do CEIDG jest zatem warunkiem jego skutecznego zaewidencjonowania. Należy zatem rozważyć kwestię pojęcia, rodzajów oraz funkcji, jakie pełni podpis.

W literaturze³⁶ podkreśla się, że definiując podpis należy rozróżnić technikę jego składania, która wiąże się ze sposobem jego wytworzenia oraz funkcję, jaką podpis pełni, wskazującą na cel, dla którego jest składany. Najważniejszym zadaniem podpisu jest identyfikacja podpisującego poprzez wskazanie jego tożsamości, czyli określenie pochodzenia sygnowanej nim treści. Wskazuje się także na szereg innych funkcji podpisu, np. na funkcję autoryzacyjną, finalizacyjną, gwarancyjną, dowodową czy ostrzegawczą³⁷. Oświadczenie może zostać powiązane z osobą je składającą w sposób: manualny, biometryczny, cyfrowy bądź kryptograficzny. Po-

³⁶ Zob. J. Janowski, *op. cit.*, s. 261 i nast.

³⁷ *Ibidem*.

wyższe powoduje, że wyróżnia się podpis własnoręczny i elektroniczny, w zależności od nośnika, na którym utrwalany jest podpisywany dokument oraz stosowanej techniki zapisu danych. W literaturze³⁸ dokonuje się także podziału podpisu elektronicznego na podpis zwykły i kwalifikowany. Prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym za zwykły podpis elektroniczny można uznać podpis zeskanowany, z klawiatury, z tabletu graficznego, w postaci PIN-u, w postaci hasła, w postaci adresu e-mail, biometryczny czy kryptograficzny. Podkreśla się, iż powyższe rodzaje elektronicznych podpisów cyfrowych zapewniają różny poziom wiarygodności i bezpieczeństwa sygnowanych nimi dokumentów i operacji. Najwyższy poziom wiarygodności i bezpieczeństwa przypisuje się jednak podpisowi składanemu za pomocą asymetrycznego algorytmu kryptograficznego³⁹.

Ustawa o swobodzie przewiduje kilka sposobów podpisywania wniosku o wpis do CEIDG, w zależności od formy, w jakiej jest on składany. Zgodnie z art. 27 ust. 7, 8 i 9 ustawy o swobodzie wniosków o wpis do CEIDG składany za pośrednictwem formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki oraz za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej opatrzony jest podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym albo podpisywany podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Powyżej cytowane przepisy ustawy o swobodzie stanowią także o możliwości podpisania wniosku podpisem osobistym, o którym mowa w przepisach o dowodach osobistych albo w inny sposób akceptowany przez system CEIDG umożliwiający jednoznaczny identyfikację osoby składającej wniosek i czas jego złożenia. Wniosek składany w wybranym przez przedsiębiorcę urzędzie gminy osobiście musi zostać opatrzony własnoręcznym podpisem wnioskodawcy, a wniosek wysłany listem poleconym do wybranego przez przedsiębiorcę urzędu gminy musi zostać opatrzony własnoręcznym podpisem wnioskodawcy, którego własnoręczność poświadczona jest przez notariusza. Z perspektywy tematu niniejszego referatu najistotniejsze są elektroniczne sposoby identyfikacji składającego wniosek o wpis do CEIDG, stąd ich regulacja prawna poddana zostanie szczegółowej analizie. Zgodnie z treścią ustawy o swobodzie, wniosek o wpis do CEIDG składany za pośrednictwem formularza elek-

³⁸ *Ibidem*. Zob. też A. Gryszczyńska, *Weryfikacja tożsamości osób korzystających z elektronicznych usług publicznych*, (w:) *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, G. Szpor (red.), Warszawa 2011, s. 236 i nast.

³⁹ Szerzej na temat symetrycznych i asymetrycznych systemów kryptograficznych zob. J. Stokłosa, *Kryptografia w sieci Internet*, (w:) *Internet. Fenomen społeczeństwa informacyjnego*, T. Zasepa (red.), Częstochowa 2001, s. 497 i nast. Zob. też J. Pomykała, *Rola kryptologii w walce z cyberprzestępczością*, (w:) *Internet. Ochrona...*, s. 373 i nast.

tronicznego może być podpisany na cztery różne sposoby. Szczegółowa analiza powyższego zagadnienia prowadzi jednak do odmiennych wniosków.

Pierwszy z czterech wskazanych powyżej sposobów to opatrzenie wniosku podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym. Warunki stosowania podpisu elektronicznego, skutki prawne jego stosowania, zasady świadczenia usług certyfikacyjnych oraz zasady nadzoru nad podmiotami świadczącymi te usługi określa ustawa o podpisie elektronicznym. Zgodnie z jej postanowieniami podpis elektroniczny stanowią dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny. Jak już zostało wspomniane, weryfikacji podpisu elektronicznego dokonuje się w oparciu o kwalifikowany certyfikat. Certyfikat został zdefiniowany w ustawie o podpisie elektronicznym, jako elektroniczne zaświadczenie, za pomocą którego dane służące do weryfikacji podpisu elektronicznego są przyporządkowane do osoby składającej podpis elektroniczny i które umożliwiają identyfikację tej osoby. Natomiast kwalifikowany certyfikat to certyfikat spełniający warunki określone w powyżej cytowanej ustawie, wydany przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, spełniający wymogi określone w ustawie o podpisie elektronicznym.

Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca nie wymaga podpisywania wniosku o wpis do CEIDG przy pomocy bezpiecznego podpisu elektronicznego. Zrezygnowano zatem z obowiązku podpisywania omawianego wniosku tą najbardziej rygorystyczną pod względem bezpieczeństwa formą podpisu elektronicznego. Za wystarczającą uznano bowiem możliwość zweryfikowania podpisu elektronicznego w oparciu o kwalifikowany certyfikat. Za bezpieczny podpis elektroniczny uznano taki podpis elektroniczny, który jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis. Jest on sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego oraz jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakkolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna. Należy przypomnieć, iż równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi są wyłącznie te dane w postaci elektronicznej, które zostały opatrzone właśnie bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym). Opatrzenia podania wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o

podpisie elektronicznym, wymagał także Kpa w okresie od dnia 21 listopada 2005 r. do dnia 17 czerwca 2010 r.

Wymóg identyfikacji obywatela przez bezpieczny podpis elektroniczny oceniono w literaturze⁴⁰ jako słuszny, lecz niepraktyczny. Podnoszono, iż zainteresowanie społeczeństwa bezpiecznym podpisem elektronicznym jest nikłe, głównie ze względu na jego koszt oraz skomplikowaną procedurę jego uzyskiwania. Podkreślano także brak potrzeby używania tego podpisu do innych celów. Powyższe argumenty zostały uwzględnione przez ustawodawcę, czego wyrazem była przywoływana już nowelizacja ustawy o informatyzacji z 2010 r., która stosowne zmiany wprowadziła także w Kpa. Powyższą nowelizacją w istocie złagodzone wymogi bezpieczeństwa, co do identyfikacji użytkowników systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty publiczne. Powyższe zmiany wprowadziły zasadę weryfikacji tożsamości na podstawie podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, a także umożliwiły stosowanie innych sposobów identyfikacji podmiotów.

Kolejnym sposobem elektronicznej weryfikacji tożsamości wnoszącego wniosek o wpis do CEIDG jest wskazany w art. 27 ust. 7 ustawy o swobodzie podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP. Zasady funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej określa cytowana już wielokrotnie ustawa o informatyzacji. Elektroniczna platforma usług administracji publicznej to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet. Jego funkcjonowanie zobligowany jest zapewnić minister właściwy do spraw informatyzacji, który jest jednocześnie administratorem danych użytkowników ePUAP w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴¹.

Profil zaufany ePUAP to zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta na ePUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony przez organ podmiotu określonego w art. 2 ustawy o informatyzacji. Podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP to podpis złożony przez użytkownika konta ePUAP, do którego zostały dołączone informacje identyfikujące zawarte w profilu zaufanym ePUAP, a także: jednoznacznie wskazujący profil zaufany ePUAP osoby, która wykonała podpis; zawierający czas wykonania podpisu; jednoznacznie identyfikujący konto ePUAP osoby, która wykonała podpis; autoryzowany przez użytkownika konta ePUAP⁴², a także potwierdzony i chroniony

⁴⁰ Zob. D. Szostek, *Doręczanie i odbieranie pism w postaci elektronicznej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) *E-administracja...*, s. 58 i nast.

⁴¹ T. jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁴² Przed podpisaniem dokumentu podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP przeprowadzany jest proces, polegający na udzieleniu prawa do złożenia tego podpisu. Operacja wykony-

podpisem systemowym ePUAP. Zgodnie z art. 20b ust. 1 i 2 ustawy o informatyzacji, podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności tego profilu. Dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Uznaje się, iż profil zaufany stanowi bezpłatną alternatywę dla odpłatnych kwalifikowanych certyfikatów.

Ustawa o swobodzie w art. 27 ust. 7 odnosi się także do podpisu osobistego, o którym mowa w przepisach o dowodach osobistych. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁴³ nie reguluje jednak problematyki podpisu osobistego. Regulację taką zawiera natomiast ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁴⁴, tyle tylko, że wchodzi ona w życie dopiero z dniem 1 lipca 2013 r.⁴⁵ Do tego czasu podpisywanie omawianym podpisem osobistym wniosków o wpis do CEIDG składanych za pośrednictwem formularza elektronicznego jest oczywiście niemożliwe.

Warto jednak przeanalizować oczekujące na wejście w życie przepisy. Zgodnie z art. 2 pkt 11 omawianej ustawy o dowodach osobistych podpis osobisty stanowić będą dane w postaci elektronicznej złożone za pomocą danych służących do składania podpisu osobistego zawartych w ważnym dowodzie osobistym, które: wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, pozwalają na identyfikację posiadacza dowodu osobistego; są przyporządkowane wyłącznie do posiadacza dowodu osobistego oraz są powiązane z danymi, do których się odnoszą, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana tych danych jest wykrywalna. Do podpisu osobistego uregulowanego w ustawie o dowodach osobistych nie będą stosowane przepisy ustawy o podpisie elektronicznym. Umieszczenie certyfikatu podpisu osobistego w dowodzie osobistym stanie się możliwe dzięki temu, że dowód osobisty posiadać będzie warstwę graficzną oraz warstwę elektroniczną.

wana jest automatycznie przez system ePUAP w momencie dokonywania podpisu, poprzez metodę autoryzacji zdefiniowaną przez właściciela profilu zaufanego podczas jego zakładania. Polega ona na wysłaniu jednorazowego kodu autoryzacyjnego przez wybrany przez użytkownika, dostępny i zatwierdzony kanał przekazania kodu autoryzacyjnego, np. email. Jednoznacznie autoryzuje on właściciela profilu zaufanego w momencie dokonywania podpisu elektronicznego z wykorzystaniem profilu zaufanego. Szerzej na ten temat zob. strona internetowa ePUAP [online: <http://epuap.gov.pl>, dostęp: 1 lipca 2012 r.].

⁴³ T. jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 167, poz. 1131.

⁴⁵ Powyżej wskazana regulacja prawna podpisu elektronicznego zawartego w dowodzie osobistym jest wyrazem realizacji ponadsektorowego projektu teleinformatycznego o nazwie „pl.ID – polska id karta”, przewidzianego przez cytowany powyżej Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010.

Korzystanie z podpisu osobistego będzie dobrowolne. Złożenie podpisu osobistego będzie realizowane w sposób zapewniający kontrolę posiadacza dowodu osobistego nad tym procesem. Z podpisu osobistego nie będą mogły jednak korzystać osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu oraz małoletni nieposiadający zdolności do czynności prawnych. Opatrzenie podpisem osobistym weryfikowanym za pomocą ważnego certyfikatu podpisu osobistego dokumentu w postaci elektronicznej wywoła dla podmiotu publicznego skutek prawny równoznaczny ze złożeniem własnoręcznego podpisu pod dokumentem w postaci papierowej. Dla podmiotu innego niż podmiot publiczny powyższy skutek wywoła opatrzenie dokumentu w postaci elektronicznej podpisem osobistym weryfikowanym za pomocą ważnego certyfikatu podpisu osobistego, jeżeli obie strony wyrażą na to zgodę.

Kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa podpisu osobistego będzie miała regulacja problematyki jego weryfikacji. Usługi certyfikacyjne dotyczące dowodów osobistych, z wyłączeniem usług związanych z wydawaniem kwalifikowanych certyfikatów na podstawie ustawy o podpisie elektronicznym, świadczył będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych. Certyfikat podpisu osobistego został, zgodnie z ustawą o dowodach osobistych, zdefiniowany jako elektroniczne zaświadczenie przyporządkowujące dane do weryfikacji podpisu osobistego do posiadacza dowodu osobistego. Certyfikat podpisu osobistego zawierał będzie: niepowtarzalny identyfikator; informację, że dane są stosowane zgodnie z określonymi politykami certyfikacji; informację, że podmiotem świadczącym usługi certyfikacyjne jest minister właściwy do spraw wewnętrznych; imię (imiona), nazwisko oraz numer PESEL osoby składającej podpis osobisty; dane służące do weryfikacji podpisu osobistego oraz oznaczenie początku i końca okresu ważności certyfikatu. Aktywacja certyfikatu podpisu osobistego będzie dobrowolna i następować będzie na wniosek posiadacza dowodu osobistego. Okres ważności certyfikatu podpisu osobistego określą polityki certyfikacji ustalone w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych, na czas nie dłuższy niż okres ważności dowodu osobistego. Certyfikat podpisu osobistego unieważniany będzie na wniosek posiadacza dowodu osobistego. Unieważnienie certyfikatu podpisu osobistego nie wpłynie jednak na ważność dowodu osobistego.

Ustawa o swobodzie stanowi w art. 27 ust. 7 o jeszcze jednym sposobie podpisywania wniosków o wpis do CEIDG składanych za pośrednictwem formularza elektronicznego. Wniosek ten może być bowiem podpisany także w inny sposób akceptowany przez system CEIDG umożliwiający jednoznaczny identyfikację osoby składającej wniosek i czas jego złożenia. Za taki właśnie sposób może zostać uznany tzw. anonimowy tryb składania wniosku o wpis do CEIDG. Polega on na wypełnieniu i przesłaniu elektronicznego wniosku, jednakże nieopatrzonego żadnym z prze-

widzianych przez ustawę o swobodzie podpisów elektronicznych. Powoduje to konieczność późniejszego potwierdzenia tożsamości w urzędzie gminy. Sposób ten stanowi, moim zdaniem, modyfikację osobistego składania wniosku w wybranym urzędzie gminy. Różnica polega na tym, że nie składa się go na papierowym formularzu, ale w formie dokumentu elektronicznego środkami komunikacji elektronicznej⁴⁶. Na pozór, powyższe rozwiązanie można by uznać za sprzeczne z ideą e-administracji, a to ze względu na konieczność wydrukowania i przechowywania wniosku, który wpłynął w formie dokumentu elektronicznego. Wynika to z konieczności własnoręcznego podpisania wniosku przez wnioskodawcę. Taki hybrydowy sposób składania wniosku jest jednak i tak korzystniejszy od sposobu tradycyjnego. Wymagane dane są bowiem wprowadzane do formularza elektronicznego bezpośrednio przez samego wnioskodawcę, co eliminuje konieczność przekształcania przez pracownika urzędu gminy wniosku papierowego na formę dokumentu elektronicznego.

Wnioski końcowe

Stworzenie i funkcjonowanie CEIDG stanowi wyraz budowy w Polsce nowoczesnego modelu administracji publicznej, zwanego elektroniczną administracją. Głównym założeniem CEIDG jest umożliwienie przedsiębiorcy dokonania samorejestracji przez Internet, wyeliminowanie papierowego obiegu dokumentów, a także zapewnienie interoperacyjności oraz integracji CEIDG z innymi rejestrami publicznymi w oparciu o środki komunikacji elektronicznej. Prowadzenie Centralnej Ewidencji w systemie teleinformatycznym skutkuje zwiększeniem zakresu oferowanych przez administrację publiczną usług związanych z rejestracją, zawieszaniem, likwidacją działalności gospodarczej oraz udostępnianiem informacji na temat zaewidencjonowanych przedsiębiorców. Inną korzyścią wynikającą z wdrożenia nowych zasad ewidencjonowania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi jest przyspieszenie procesu omawianej rejestracji oraz zmniejszenie zakresu obowiązków administracyjnych przedsiębiorców. Pozostaje zatem tylko wyrazić nadzieję, iż system CEIDG będzie w przyszłości rozwijany, czego efektem będzie udostępnianie kolejnych usług ułatwiających przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej. Bez

⁴⁶ Wskazuje na to także opis usługi zamieszczony na platformie internetowej CEIDG: „W przypadku złożenia wniosku anonimowego (bez zakładania konta i bez logowania do CEIDG) przedsiębiorca ma 7 dni, aby udać się do dowolnego Urzędu Gminy i tam zweryfikować tożsamość i potwierdzić wniosek. Po weryfikacji urzędnik podpisuje wniosek i wydaje przedsiębiorcy zaświadczenie przyjęcia wniosku. Pozostała część obsługi nie zmienia się.”

[online: <http://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine/?D;713ade63-048e-4b87-93ee-6c2c305480c9>, dostęp: 10 czerwca 2012 r.].

wątpienia stworzenie Centralnej Ewidencji należy uznać za działanie wspierające rozwój przedsiębiorczości w Polsce.