



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2022 r.

Druk nr 188 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 188)

Marszałek Senatu w dniu 18 sierpnia 2020 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniach 15 grudnia 2020 r. oraz 5 kwietnia 2022 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Ewa Matecka

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Jerzego Czerwińskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052) w art. 57 w § 5:

- 1) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2) nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe po nadaniu w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska albo państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;”;
- 2) pkt 4 otrzymuje brzmienie:
 - „4) złożone przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej;”;
- 3) w pkt 6 wyrazy „zakładu karnego” zastępuje się wyrazami „odpowiedniego zakładu”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.²⁾) w art. 165 § 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„§ 2. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1981, 2052, 2262, 2270, 2289, 2328 i 2459 oraz z 2022 r. poz. 1, 366 i 480.

Obszarze Gospodarczym albo otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe po nadaniu w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska albo państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

§ 3. To samo dotyczy złożenia pisma:

- 1) w polskim urzędzie konsularnym;
- 2) przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej;
- 3) przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu;
- 4) przez członka załogi polskiego statku morskiego kapitanowi statku.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, 1023 i 2447 oraz z 2022 r. poz. 655) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) art. 124 otrzymuje brzmienie:

„Art. 124. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320) po nadaniu w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska albo państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
 - 2) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
 - 3) złożone przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej;
 - 4) złożone przez członka załogi polskiego statku morskiego kapitanowi statku;
 - 5) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu.”;
- 2) w art. 131 w § 1 w pkt 1 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320)”.

Art. 4. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, 1598, 2076, 2105, 2262 i 2328) w art. 12 w § 6:

- 1) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2) nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320) po nadaniu w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska albo państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;”;
- 2) po pkt 2 dodaje się pkt 2a i 2b w brzmieniu:
 - „2a) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
 - 2b) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;”;
- 3) pkt 3 otrzymuje brzmienie:
 - „3) złożone przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej;”;
- 4) w pkt 4 wyrazy „zakładu karnego” zastępuje się wyrazami „odpowiedniego zakładu”;
- 5) uchyla się pkt 5.

Art. 5. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 i 655) w art. 83 § 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„§ 3. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe po nadaniu w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska albo państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

§ 4. To samo dotyczy złożenia pisma:

- 1) w polskim urzędzie konsularnym;

- 2) przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej;
- 3) przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu;
- 4) przez członka załogi polskiego statku morskiego kapitanowi statku.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 569) w art. 82:

1) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) w art. 124 w pkt 5 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

„6) wysyłane na adres do doręczeń elektronicznych.”;”;

2) w pkt 9 w lit. b, w § 1a pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe;”.

Art. 7. Do pism nadanych lub złożonych w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 57 § 5 ustawy zmienianej w art. 1, art. 165 § 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 2, art. 124 ustawy zmienianej w art. 3, art. 12 § 6 ustawy zmienianej w art. 4 oraz art. 83 § 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z wyjątkiem pism żołnierzy, do których stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 6, który wchodzi w życie z dniem 1 października 2029 r.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie na gruncie ustaw procesowych, tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako „k.p.a.”), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako „k.p.c.”), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej jako „k.p.k.”), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej jako „Ordynacja podatkowa”) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „p.p.s.a.”), jednolitych rozwiązań w zakresie skutków nadania w określony sposób pisma procesowego. Obecnie wymienione ustawy wykazują w tej mierze pewne odmienności, które – w szczególności w świetle zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) – nie znajdują uzasadnienia.

Tytułem przykładu wypada wspomnieć chociażby, że różnie traktowane są pisma nadane w placówkach pocztowych znajdujących się na terytorium Konfederacji Szwajcarskiej czy też państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Ponadto niekonsekwentne są postanowienia dotyczące żołnierzy (por. np. art. 57 § 5 pkt 4 k.p.a. oraz art. 124 k.p.k.). Odmienne formuły ustawodawca stosuje również, jeżeli chodzi o osoby pozbawione wolności (patrz art. 57 § 5 pkt 6 k.p.a., art. 124 k.p.k. i art. 12 § 6 pkt 4 i 5 Ordynacji podatkowej). Z kolei w art. 165 § 2 k.p.c. nie uwzględniono polskich urzędów konsularnych (inaczej już np. art. 83 § 3 p.p.s.a.).

Okoliczność zróżnicowania przedmiotowych regulacji została dostrzeżona w wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 1/18 (wyrok z dnia 30 października 2019 r.). I jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował tego stanu rzeczy (co wynikało przede wszystkim z ograniczenia jego kognicji), to przytoczone przezeń argumenty pokazują, że ukształtowanie regulacji dotyczących wnoszenia pism procesowych może być oceniane także w kontekście zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Poza tym Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego (orzeczenie z dnia 26 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1101/07), który na marginesie rozważań dotyczących prawidłowej wykładni art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. zaakcentował fakt, iż polskie ustawodawstwo, w analizowanym zakresie, nie nadaża za zmianami społecznymi, w tym znacznym wzrostem emigracji po 1 maja 2004 r. Tę konkluzję z pewnością nadal można odnosić do odmiennego

traktowania osób, które przebywają stale w takich państwach jak np. Norwegia bądź Islandia, ponieważ w świetle przepisów procedury cywilnej, karnej oraz podatkowej ich sytuacja – w aspekcie możliwości zachowania terminu przy składaniu pisma procesowego – jest niewątpliwie gorsza w porównaniu z gwarancjami wynikającymi z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. oraz art. 83 § 3 p.p.s.a.

Niezależnie od tego podjęcie działań legislacyjnych w omawianej sferze jest pożądane z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, a ściślej z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. Wdrożenie tego aktu do polskiego porządku prawnego przyświecało uchwaleniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (dalej jako „Prawo pocztowe”), a przy okazji również nowelizacji m.in. art. 165 § 2 k.p.c. (zob. art. 134 pkt 4 tej ustawy). Jednak, jak pokazuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 marca 2019 r. wydany w następstwie pytania prejudycjalnego w sprawie M. Pawlak przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (C-545/17), brzmienie wyżej powołanego przepisu nie realizuje celu harmonizacji wyznaczonego normami prawa europejskiego. Zgodnie bowiem z sentencją tego orzeczenia, art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 dyrektywy 97/67/WE, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi prawa krajowego, który uznaje za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do danego sądu jedynie złożenie takiego pisma w placówce pocztowej jednego operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, i to bez obiektywnego uzasadnienia opartego na względach porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Tymczasem w myśl art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej oraz art. 83 § 3 p.p.s.a. na terenie naszego kraju oddanie pisma w placówce pocztowej tylko operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, a więc aktualnie w placówce Poczty Polskiej S.A., jest traktowane na równi ze złożeniem pisma bezpośrednio w sądzie albo urzędzie obsługującym dany organ administracji. Natomiast pismo oddane w placówce pocztowej innego operatora pocztowego spełniającego ustawowe warunki (tzn. wpisanego do rejestru operatorów pocztowych – por. zwłaszcza art. 3 pkt 12 w związku z art. 6 i art. 7 Prawa pocztowego), które wpłynie do organu prowadzącego postępowanie po upływie terminu,

nie będzie korzystało z analogicznego domniemania, choćby nawet ten konkretny operator pocztowy świadczył usługi dla tego typu organów na podstawie stosownej umowy.

Jak już wskazano wcześniej, prezentowany stan prawny nie dość, że nie czyni zadość postanowieniom dyrektywy 97/67/WE, to może wprowadzać adresatów norm prawnych w błąd, zaś brak po ich stronie świadomości co do tego, jakie skutki procesowe ma oddanie pisma u operatora pocztowego nieposiadającego statusu operatora wyznaczonego, może pociągnąć za sobą negatywne dla nich konsekwencje. Wobec tego dalsze utrzymywanie opisywanego stanu rzeczy naruszałoby zarówno zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego UE, jak i godziłoby w zasadę lojalności państwa względem obywateli.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Art. 1 projektowanej ustawy nowelizuje brzmienie art. 57 § 5 pkt 2, 4 i 6 k.p.a. Zmiana art. 57 § 5 pkt 2 sprowadza się do przesądzenia, że termin na złożenie pisma w sprawie będzie zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostanie nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Obecnie przepis ten stanowi, że termin uważa się za zachowany, jeżeli pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego tudzież w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim UE, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Istotą interwencji legislacyjnej (jeżeli chodzi o początkowy fragment zmienianego przepisu), jest więc „rozszerzenie” skutku w nim określonego na wszystkie pisma nadawane u operatorów pocztowych działających w kraju. Warto przy tym podnieść, że wyboru formuły „w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej...” dokonano, kierując się argumentami przedstawionymi w uzasadnieniu projektu ustawy, która w taki właśnie sposób zmodyfikowała brzmienie art. 124 k.p.k. Otóż: jak zaznaczono w motywach inicjatywy ustawodawczej zgłoszonej jeszcze w VII kadencji Sejmu (projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 870), „brak [jest] obecnie uzasadnienia dla utrzymywania monopolu operatora publicznego, to jest Poczty Polskiej S.A., na poświadczanie terminu nadania w placówce pocztowej pisma procesowego, kiedy wiąże się to z zachowaniem terminu.

Wymogi, jakim zgodnie z ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe sprostac musi operator świadczący powszechne usługi pocztowe uznać trzeba za gwarantujące zapewnienie rzetelności poświadczenia terminu nadania pisma procesowego. (...) Dodatkowo, biorąc pod uwagę postępującą integrację w ramach Unii Europejskiej i fakt, że coraz większa liczba stron i uczestników postępowań karnych zamieszkuje lub stale przebywa w innych krajach Unii, oraz to, że usługi pocztowe świadczone na terenie krajów Unii Europejskiej spełniają wymagane standardy dotyczące rzetelności, gwarancji bezpieczeństwa i szybkości doręczeń uznano, że regułą zachowania terminu określoną w art. 124 k.p.k. objąć można wszystkie placówki podmiotów zajmujących się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej”.

Zmiana art. 57 § 5 pkt 4 k.p.a. polega z kolei na doprecyzowaniu, że przewidziana w tym przepisie możliwość złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej nie dotyczy żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie. Aktualnie przepis nie czyni w tym zakresie żadnego rozróżnienia, co nie wydaje się być trafne, gdy uwzględni się genezę korygowanego rozwiązania. Omawiany przepis miał bowiem zapewnić żołnierzom skoszarowanym w jednostkach wojskowych możliwość zachowania terminu. Niemniej w przypadku służby wojskowej pełnionej w trybie dyspozycyjnym nie ma już uzasadnienia dla wprowadzonego wyjątku. Stąd też w stosunku do żołnierzy znajdujących się w takiej sytuacji zastosowanie powinny znajdować wyłącznie reguły ogólne wysłowione w art. 57 § 5 pkt 1 i 2 k.p.a. Tożsamą normę wyraża art. 124 k.p.k., którego brzmienie w tym zakresie zostało ustalone na mocy art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2138), czyli ustawy, która utworzyła nową formację wojskową – Wojska Obrony Terytorialnej. Co ważne: wejście w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny nie daje podstaw do odstąpienia od formuły wprowadzonej na gruncie art. 124 k.p.k., albowiem nadal terytorialna służba wojskowa może być pełniona dyspozycyjnie, tzn. poza jednostką wojskową (zob. art. 171 ust. 1 i 4 tej ustawy).

Oдноśnie natomiast do regulacji zawartej w art. 57 § 5 pkt 6 k.p.a., która dotyczy osób pozbawionych wolności, zasadne staje się bardziej elastyczne określenie podmiotu, któremu można powierzyć korespondencję kierowaną do organu administracji ze skutkiem zachowania terminu przez zastosowanie sformułowania „administracji odpowiedniego zakładu” (czyli *de facto* tego, które już funkcjonuje w procedurze karnej) w miejsce wyrażenia „administracji

zakładu karnego”. W następstwie tej zmiany wyeliminowane zostaną wątpliwości, czy z prawa złożenia pisma w omawiany sposób może skorzystać jedynie osadzony w zakładzie karnym, czy także osoba przebywająca w areszcie śledczym, zakładzie wykonującym leczniczy środek zabezpieczający lub zakładzie przeprowadzającym obserwację psychiatryczną. Nie da się ukryć, że przebywanie w każdym z tych miejsc ma w istocie charakter pozbawienia wolności, a zatem osoby w nich umieszczone powinny być traktowane jednakowo (przynajmniej gdy w grę wchodzi ocena, czy pismo związane z toczącym się postępowaniem zostało złożone w terminie).

W analogicznym kierunku zmierza nowelizacja art. 165 § 2 i 3 k.p.c. (art. 2 projektu). W treści pierwszego z wymienionych przepisów uwzględnione zostanie zrównanie operatorów pocztowych świadczących usługi na terenie Unii Europejskiej (ogólniej rzecz biorąc – podmiotów zajmujących się doręczaniem korespondencji w państwach UE) z podmiotami świadczącymi usługi pocztowe i funkcjonującymi na terenie Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Z kolei na gruncie zmienionego § 3 nowością normatywną będzie możliwość złożenia pisma w polskim urzędzie konsularnym. Jednocześnie formuły dotyczące żołnierzy oraz osób pozbawionych wolności zostaną dostosowane do wyżej przedstawionych założeń.

Zmiany zawarte w art. 3–5 projektowanej ustawy obejmują takie same rozwiązania. W przypadku art. 124 k.p.k. proponuje się podział na jednostki redakcyjne niższego stopnia (pkt 1–5) i dodanie we fragmencie, który obejmuje pierwszą z przesłanek, odniesienia do Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich EFTA – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Podobnie zostanie uzupełnione postanowienie art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej, a ponadto z przepisu tego należy usunąć swoiste „uprzywilejowanie” operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Dodatkowo w art. 4 pkt 3 projektu, w pkt 3 wprowadzono rozróżnienie w zakresie sytuacji żołnierzy, zaś w art. 4 pkt 5 projektu uwzględniono konsekwencję wprowadzanych korekt (uchylenie w art. 12 § 6 przepisu pkt 5 Ordynacji podatkowej jest niezbędne z uwagi na przyjęcie bardziej pojemnego terminu w art. 12 § 6 pkt 4). Wreszcie, gdy chodzi o treść art. 83 § 3 i 4 p.p.s.a. (art. 5 projektu) różnice w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym będą dotyczyły, po pierwsze, rezygnacji ze szczególnej roli operatora wyznaczonego, po drugie – wyłączenia żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie z kategorii

podmiotów uprawnionych do składania pism w dowództwie jednostki wojskowej, a po trzecie – zastosowania wyrażenia „w administracji odpowiedniego zakładu”.

Ponadto, przepisy proponowane w art. 1–3 i art. 5 projektowanej ustawy uwzględniają przypadek, w którym termin na złożenie pisma uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo nadane w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska i państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym zostało otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu Prawa pocztowego. Jest to rozwiązanie analogiczne do występującego obecnie w art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej, z tą jednakże różnicą, że odnosi się ono do operatora pocztowego ogólnie (a nie do operatora wyznaczonego) oraz do państw innych niż Konfederacja Szwajcarska oraz państwa członkowskie EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia przede wszystkim to, że jest korzystniejsze dla osób składających pisma w sprawach prowadzonych na podstawie zmienianych przepisów. Ponadto proponowana zmiana *de facto* przenosi do tekście aktów normatywnych wynik wykładni pojawiającej się tak w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, jak i w judykatach sądów administracyjnych, a opowiadającej się za tym, by pismo nadane w państwie innym niż państwo członkowskie UE było traktowane jako złożone w terminie, pod warunkiem, że przed upływem tego terminu wpłynie do polskiej placówki pocztowej lub bezpośrednio do właściwego organu.

Nowelizacja ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (art. 6 projektu) jest niezbędna dla zsynchronizowania zmian wprowadzanych tą ustawą w art. 124 i art. 131 k.p.k. ze zmianami objętymi art. 3 projektu, a tym samym dla zapewnienia spójności wszystkim przepisom procesowym, które uzyskają nowe brzmienie w następstwie wejścia w życie projektowanej ustawy.

3. Przepisy przejściowe i termin wejścia w życie ustawy

Art. 7 projektu zawiera postanowienie intertemporalne rozstrzygające, że do pism nadanych lub złożonych w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy nowe, które – co do zasady – są korzystniejsze dla adresatów wywodzonych z nich norm prawnych. Aczkolwiek wyjątek w tym zakresie musi być uczyniony dla żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie, gdyż znowelizowane przepisy mogłyby stanowić dla nich pułapkę prawną (projekt koryguje przecież

dotychczasowe zasady w takim kierunku, którego żołnierze ci nie musieli się spodziewać w chwili złożenia pisma u dowódcy jednostki wojskowej).

W art. 8 projektu proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli z zachowaniem minimalnego *vacatio legis*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wyjątkiem od tej zasady jest termin wejścia w życie art. 6 ustawy ustalony na dzień 1 października 2029 r. Termin ten jest kompatybilny z terminem wejścia w życie zmienianych przepisów art. 82 pkt 6 i 9 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, tj. przepisów zmieniających art. 124 i art. art. 131 k.p.k., a także zgodny z dyrektywą § 91 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, nakazującą wprowadzanie w życie nowelizacji przepisów zmieniających, dokonywanej w okresie ich *vacatio legis*, z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

4. Skutki i wyniki konsultacji

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz dyrektywą 97/67/WE.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych oraz nie podlega notyfikacji na zasadach przewidzianych w tym rozporządzeniu.

<p>Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Jerzy Czerwiński</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Katarzyna Konieczko, wicedyrektor, 22 694 9011 Sławomir Szczepański, główny legislator, tel. 22 694 9412 Marian Fałek, główny ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082</p>	<p>Data sporządzenia: 6 kwietnia 2022 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa komisji senackiej</p> <p>Nr druku: 188, 188 S</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W myśl art. 57 § 5 pkt 2 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 12 § 6 pkt 2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* czy art. 83 § 3 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, na terenie naszego kraju oddanie pisma tylko w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe*, a więc aktualnie w placówce Poczty Polskiej S.A., jest traktowane na równi ze złożeniem pisma bezpośrednio w sądzie bądź też w urzędzie obsługującym dany organ administracji. Natomiast pismo oddane w placówce pocztowej innego operatora pocztowego, które wpłynie do organu prowadzącego postępowanie po upływie terminu, nie będzie korzystało z analogicznego domniemania, choćby nawet ten konkretny operator pocztowy świadczył usługi dla tego typu organów na podstawie stosownej umowy.

Sytuacja ta, jak pokazuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 marca 2019 r. wydany w następstwie pytania prejudycjalnego w sprawie M. Pawlak przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (C-545/17), powoduje, że nie jest zapewniona zgodność krajowego prawa pocztowego z prawem Unii Europejskiej (dot. to dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r.). Utrzymywanie takiego stanu rzeczy naruszałoby zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego UE, jak i godziłoby w zasadę lojalności państwa względem obywateli, gdyż funkcjonujące rozwiązania mogą wprowadzać w błąd i pociągać za sobą negatywne dla nich skutki procesowe.

Co więcej: przepisy proceduralne zawarte w *ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*, *ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego*, *ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego*, *ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* oraz *ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* wykazują pewne odmienności w zakresie skutków nadania lub złożenia pisma w sprawie toczącej się przed sądem lub innym organem postępowania.

Okoliczność zróżnicowania rozwiązań dotyczących sposobu nadania lub złożenia pisma procesowego została dostrzeżona także przez Trybunał Konstytucyjny, który nie zakwestionował tego stanu rzeczy, jednak przytoczone przezeń argumenty (wyrok z dnia 30 października 2019 r. wydany w sprawie o sygn. akt P 1/18) pokazują, że ukształtowanie przedmiotowych regulacji może być oceniane również w kontekście zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*.

W projekcie proponuje się wprowadzenie jednolitych rozwiązań polegających na tym, że termin do złożenia pisma w sprawie będzie zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Islandia, Lichtenstein, Norwegia) albo otrzymane przez polską placówkę pocztową operatora pocztowego w rozumieniu *ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe*, jeżeli nadano je w państwie innym niż państwa wyżej wymienione,
- złożone w polskim urzędzie konsularnym (będzie to *novum* normatywne na gruncie *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego*),
- złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej, przy czym zasada ta nie będzie już dotyczyć żołnierza pełniącego terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie,
- złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku,

- złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji „odpowiedniego” zakładu (tzn. tego, w którym ta osoba przebywa).

W przepisie przejściowym projektowanej ustawy przesądzono, że do pism procesowych nadanych lub złożonych w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy nowe, gdyż są korzystniejsze dla adresatów. Wyjątkiem będą tu żołnierze (chodzi głównie o żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie) – w stosunku do nich zastosowanie znajdą regulacje obowiązujące w dniu złożenia pisma.

Oczekuje się, że proponowana nowelizacja zapewni zgodność prawa krajowego z prawem UE, a zarazem stworzy jeden, spójny standard w zakresie skutków nadania lub złożenia pisma w sprawie toczącej się przed sądem lub innym organem postępowania.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Implementowanie dyrektywy jest obowiązkiem każdego z państw należących do UE, w związku z czym trzeba przyjąć, że inne kraje członkowskie wdrożyły w pełni rozwiązania realizujące dyrektywę 97/67/WE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne mogące składać pisma w postępowaniach toczących się przed sądami lub innymi organami			jednolite rozwiązania w zakresie sposobów nadania lub złożenia pisma skutkujących przyjęciem domniemania zachowania terminu
ambasady RP konsulaty generalne RP			konieczność przyjmowania pism wnoszonych w ramach postępowania cywilnego

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 20 listopada 2020 r. projekt *ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* został przesłany następującym podmiotom: Przewodniczącemu Rady Dialogu Społecznego Wiceprezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii; Ministrowi Sprawiedliwości; I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu; Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministrowi Spraw Zagranicznych; Sądowi Najwyższemu; Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu; Krajowej Radzie Sądownictwa; Rzecznikowi Praw Obywatelskich; Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”; Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS; Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Sędziów Sądów Administracyjnych; Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex Super Omnia”; Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Krajowej Radzie Radców Prawnych; Naczelnej Radzie Adwokackiej; Krajowej Radzie Komorniczej; Krajowej Radzie Notarialnej; Rzecznikowi Ubezpieczonych; Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców; Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Federacji Konsumentów; Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich; Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”; Forum Związków Zawodowych; Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych; Business Centre Club; Konfederacji Lewiatan; Krajowej Izbie Gospodarczej; Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców; Związkowi Banków Polskich; Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Termin udzielenia odpowiedzi wyznaczono do dnia 11 grudnia 2020 r.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła opinię **pozytywną**.

Sąd Najwyższy uznał proponowane rozwiązania, w zakresie jakim zmierzają do ujednoczenia zasad nadawania i doręczenia pism procesowych, za **uzasadnione i celowe**.

Naczelny Sąd Administracyjny zasadniczo **nie zgłosił uwag** do projektu. Wskazał jednak, że w *ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych* rozszerza się przesłankę określającą zachowanie terminu wyznaczonego do wniesienia pisma procesowego w postępowaniu karnym, co – wobec zastosowanej techniki legislacyjnej – wymaga uwzględnienia w projektowanej ustawie w kontekście jej celu polegającego na ujednoczeniu rozwiązań zawartych we wszystkich ustawach proceduralnych.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej **pozytywnie** ocenił inicjatywę ujednoczenia reguł zachowania terminu w poszczególnych ustawach procesowych. Zastrzeżenia z jego strony wywołała jedynie propozycja wyeliminowania z art. 12 § 6 pkt 2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* przesłanki dotyczącej pism nadanych poza UE.

Pod rozważę poddano także to, czy zmiany zaproponowane w pozostałych przepisach projektu nie powinny w podobny sposób odnosić się do pism nadanych w krajan nienależących do UE oraz poza Konfederacją Szwajcarską lub państwem członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **pozytywnie** wypowiedział się o kierunku projektowanych rozwiązań jako rozszerzających domniemanie zachowania terminu do dokonania czynności procesowej na sytuacje związane z nadaniem przesyłki do sądu czy organu administracji u innych przedsiębiorców, aniżeli tylko operator wyznaczony. Dodatkowo Prezes UOKiK zasugerował uregulowanie kwestii dokumentowania przez operatorów pocztowych sposobu i trybu poświadczenia nadania przesyłki.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że proponowany projekt realizuje postulaty podnoszone w jego wystąpieniach oraz zasygnalizował konieczność poddania szczegółowej analizie przepisu przejściowego.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych **pozytywnie** oceniło proponowane zmiany. Jednocześnie jednak Stowarzyszenie zwróciło uwagę, że zakresem regulacji nie zostały objęte strony, które mają miejsce pobytu albo zamieszkania w innych państwach niż państwa członkowskie UE, Konfederacja Szwajcarska albo państwa członkowskie Europejskiego porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Ponadto w opinii Stowarzyszenia podniesiono problem związany z terminologią zastosowaną przy określeniu sposobu zachowania terminu przez osoby, których swoboda poruszania się jest wyłączona.

Forum Związków Zawodowych stwierdziło, że **projekt zasługuje na aprobatę**. Niemniej – według Forum – **konieczne jest doprecyzowanie**, czy projektowane przepisy dotyczą także wniesienia pisma do operatora świadczącego usługi kurierskie i ewentualnie uwzględnienie takiej możliwości jako ułatwiającej dochodzenie roszczeń lub interesów prawnie chronionych.

Minister Spraw Zagranicznych oraz I Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy **nie zgłosili uwag**.

W dniu 5 kwietnia 2022 r. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza przeprowadziły I czytanie projektu i przyjęły go wraz z poprawkami. Oprócz korekt redakcyjnych komisje wprowadziły poprawkę czyniącą zadość uwadze Ministra Finansów, przy czym w tym zakresie – zgodnie z celem projektu polegającym na dostosowaniu prawa krajowego do prawa UE – nie zastosowano ograniczenia preferującego operatora wyznaczonego (art. 4 pkt 1). Ponadto, mając na względzie drugie z założeń przyświecających pracom nad projektem, tj. ujednoczenie rozwiązań zawartych we wszystkich procedurach w zakresie sposobów nadawania czy składania pism skutkujących przyjęciem domniemania zachowania terminu, treść przepisów zmienianych w art. 1 pkt 1, art. 2 (§ 2), art. 3 pkt 1 oraz art. 5 (§ 3) uzupełniono o identyczne postanowienia. Z kolei stosownie do sugestii Naczelnego Sądu Administracyjnego nowelizacją objęto również ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zaś w uwzględnieniu uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich zmieniono brzmienie przepisu przejściowego. Pozostałe zmiany miały charakter wynikowy.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak wpływu na sektor finansów publicznych.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
w ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	

	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana ustawa może wpłynąć na konkurencyjność i przedsiębiorczość w sektorze usług pocztowych. Może spowodować zwiększenie konkurencji i oddziaływać na pozycję zajmowaną przez Poczta Polska S.A.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Uwzględniając zmiany strukturalne jakie zachodzą na rynku usług pocztowych, tj. zmniejszanie się znaczenia tradycyjnych usług pocztowych, dynamiczny wzrost przesyłek kurierskich oraz utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby zarejestrowanych operatorów alternatywnych, wydaje się, że regulacja nie spowoduje istotnych zmian na rynku usług pocztowych. W załączniku do OSR przedstawiono informację nt. rynku pocztowego.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu na sektor gospodarstw domowych.						
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.								
Brak wpływu.								
9. Wpływ na rynek pracy.								
Brak wpływu.								
10. Wpływ na pozostałe obszary.								
Brak wpływu.								
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.								
Planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.								
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?								
Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie trzech lat jej obowiązywania. Ocena <i>ex post</i> powinna w szczególności określać wpływ ustawy na sektor usług pocztowych.								
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).								
Informacja nt. rynku pocztowego								

Informacja nt. rynku pocztowego¹

Polski rynek usług pocztowych jest od kilku lat obszarem zmian strukturalnych, na tle których uwagę zwraca m.in. spadek znaczenia tradycyjnych usług pocztowych, rekompensowany dynamicznym wzrostem przesyłek zawierających towary. W ostatnich latach przekładało się to na trend konsekwentnego wzrostu wartości polskiego rynku pocztowego. Rynek ten rósł w tempie przewyższającym tempo wzrostu całej gospodarki Polski. W 2020 r. rynek pocztowy odnotował rekordowy od czasu jego liberalizacji, czyli od 2013 r., skok wartości (określany w ujęciu rok do roku). Wspomniany skok wyniósł nieco ponad 1,4 mld zł, co spowodowało wzrost wartości polskiego rynku pocztowego do 11,7 mld zł.

Tabela nr 1: Przychody z poszczególnych usług pocztowych w latach 2018-2020.

	przychody [mln zł] oraz udziały relatywne [%]						zmian %	
	2018	%	2019	%	2020	%	2019/18	2020/19
Przesyłki listowe	3 600,3	38,1	3 776,1	36,9	3 542,9	30,3	4,9%	-6,2%
Paczki pocztowe	442,8	4,7	472,1	4,6	454,9	3,9	6,6%	-3,6%
Przesyłki kurierskie	4 644,9	49,2	5 181,1	50,6	6 867,9	58,8	11,5%	32,6%
Pozostałe usługi	758,8	8,0	813,0	7,9	820,7	7,0	7,1%	0,9%
Razem	9 446,8	100,0	10 242,3	100,0	11 686,4	100,0	8,4%	14,1%

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej; „Raport o stanie rynku pocztowego w 2020 roku”.

Najliczniejszą, spośród usług zrealizowanych w 2020 r., nadal pozostały przesyłki listowe, których dostarczono 1 054,7 mln, co oznacza jednak spadek o 15,4 % w stosunku do 2019 r. W sumie przychód z tego tytułu wyniósł 3 542,9 mln zł (spadek o 6,2%).

Z kolei wśród operatorów najważniejszą rolę na rynku odegrała w 2020 r. Poczta Polska S.A. (jako operator wyznaczony do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025), która zrealizowała w strumieniach krajowych i zagranicznych 1 265,4 mln usług (67,4% udziału w wolumenie ogółem), co przełożyło się na 5 330,9 mln zł przychodu (45,6% udziału w przychodach ogółem). W odniesieniu do roku wcześniejszego wolumen usług zrealizowanych przez operatora wyznaczonego zmniejszył się jednak o 13,8%, a wartość przychodów spadła o 4,4%.

Zgodnie z *ustawą z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe* działalność pocztowa jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*. W latach 2012–2014 obserwowano stopniowy wzrost liczby operatorów alternatywnych: z 267 w 2012 r. do 293 w 2014 r. W kolejnych latach liczba zarejestrowanych podmiotów kształtowała się na zbliżonym poziomie, przy czym w roku 2020 wyniosła 290.

W 2020 r. operatorzy alternatywni zrealizowali ogółem w obrocie krajowym i zagranicznym odpowiednio 611,2 mln usług (32,6% udziału w wolumenie ogółem), co przełożyło się na 6 355,6 mln zł przychodu (54,4% udziału w przychodach ogółem). W porównaniu z rokiem 2019 wolumen usług zrealizowanych przez operatorów alternatywnych zwiększył się o 46,54%, a wartość przychodów wzrosła odpowiednio o 36,1%.

Tabela nr 2: Segmenty działalności alternatywnych operatorów pocztowych w latach 2018–2020.

Segmenty rynku usług pocztowych (2020).			Liczba alternatywnych operatorów pocztowych.		
Przesyłki kurierskie	Usługi wchodzące w zakres usług powszechnych	Inne usługi pocztowe	2018	2019	2020
			84	78	80
			37	41	37
			13	10	8
			6	6	4
			3	5	5
			4	4	3
			3	1	1
			150	145	138

Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej; „Raport o stanie rynku pocztowego w 2020 roku”.

¹ Sporządzono na podstawie publikacji Urzędu Komunikacji Elektronicznej pt. „Raport o stanie rynku pocztowego w 2020 roku”.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....