

## **Zastosowanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym - wybrane zagadnienia**

**mgr Ireneusz Stembalski**  
**mgr Waldemar Bochenek**

*Uniwersytet Wrocławski*

Zgodnie z regulacją zawartą w Konstytucji RP<sup>1</sup>, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2). Z tej zasady wyprowadzane jest prawo jednostki do procesu, którego istota polega na "przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia"<sup>2</sup>.

Realizacja prawa do procesu powinna uwzględniać rozwój nauki i techniki. Takie założenie nakłada na ustawodawcę obowiązek dostosowania obowiązujących procedur w kierunku wykorzystania w nich elektronicznych środków przekazu usprawniających działanie organów, a przede wszystkim zwiększających dostępność do nich. Warunkami zastosowania tych środków jest wprowadzenie bezpiecznych rozwiązań technicznych oraz jawność i zaufanie niezbędne przy elektronicznych procesach komunikacji<sup>3</sup>. W parze z tymi rozwiązaniami musi iść odpowiednia regulacja prawna.

Celem przedmiotowego opracowania jest omówienie rozwiązań prawnych zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>4</sup> oraz w ordynacji podatkowej<sup>5</sup> przewidujących zastosowanie środków elektronicznych ze szczególnym uwzględnieniem poczty elektronicznej

---

<sup>1</sup> ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483)

<sup>2</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, Warszawa 2000, s. 33

<sup>3</sup> W. Kilian [w:] red. J. Gołaczyński, Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej, Warszawa 2003, s.22

<sup>4</sup> ustawa z dnia 14.06.1960 r., tekst jednolity Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>5</sup> ustawa z dnia 29.08.1997 r., Dz. U. 1997, Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

w procesie wnoszenia podań do organu administracji publicznej oraz uzyskiwania informacji podatkowej.

Ustawodawca uwzględniając rozwój środków technicznych mogących mieć zastosowanie w ramach postępowania administracyjnego rozpoczął proces dostosowywania rozwiązań prawnych do zaistniałej rzeczywistości<sup>6</sup>. Pierwotne umożliwienie korzystania z elektronicznego przesyłu informacji (np. poczta elektroniczna) nie rozwiązywał problemu zachowania w tym trybie pisemnej formy czynności procesowych. Dopiero wprowadzenie instytucji bezpiecznego podpisu elektronicznego zrównało skutki prawne czynności dokonanej w tradycyjnej formie pisemnej z czynnościami wykonanymi drogą elektroniczną zaopatrzonymi w ten podpis.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o podpisie elektronicznym bezpieczny podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który: jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis; jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego; jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna. Opatrzanie danych elektronicznych takim podpisem, weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu<sup>7</sup>, powoduje, że są one równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 5 ust. 2 ustawy).

Podpis pełni wiele funkcji. Odróżnia ostateczne oświadczenie woli od jego projektów, które mogą ulec zmianie; identyfikuje osobę składającą oświadczenie woli; pozwala stwierdzić, że oświadczenie pochodzi rzeczywiście od osoby, która jest podpisana na dokumencie; chroni oświadczonego przed pochopnym złożeniem danego oświadczenia woli<sup>8</sup>. Co istotne własnoręczność podpisu stanowi gwarancję, że pochodzi od osoby, której ściśle osobiste cechy zawiera w charakterze pisma, przez co osobę tę indywidualizuje<sup>9</sup>. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym takie cechy posiada także bezpieczny podpis elektroniczny.

Analizując przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w kontekście zastosowania środków elektronicznych w tym postępowaniu na szczególną uwagę zasługuje art. 63 kpa regulujący kwestię wniesienia podania do organu administracji publicznej.

<sup>6</sup> zmiany wprowadzone ustawami: ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1126), ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2002, Nr 169, poz.1387), ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U.2001, Nr 130, poz.1450 z późn. zm.)

<sup>7</sup> w dalszej części pojęcie "bezpieczny podpis elektroniczny" należy rozumieć jako "bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu"

<sup>8</sup> A. Jędrzejewska, Pisemna forma oświadczenia woli a "automatyzacja" obrotu prawnego, Państwo i Prawo, 1993, nr 1, s. 70

<sup>9</sup> S. Dmowski, Komentarz do kodeksu cywilnego, Warszawa 1999, s. 241-257

Zgodnie z art. 63 §1 kpa "podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu"<sup>10</sup>.

Pojęcie podania obejmuje w powyższym znaczeniu zarówno oznaczenie czynności procesowej strony dokonanej w celu spowodowania wszczęcia postępowania zwykłego ale i czynności dokonywanych przez stronę w toku instancji oraz czynności procesowej strony w celu wszczęcia postępowań nadzwyczajnych, a także czynności podejmowane przez uczestników postępowania np. zażalenie na postanowienie o ukaraniu świadka karą grzywny<sup>11</sup>. Wydaje się, iż wbrew niektórym poglądom dopuszczających wnoszenie podań za pośrednictwem nowocześniejszych, niż wymienione w art. 63 § 1, środków łączności<sup>12</sup>, w świetle treści tego artykułu należy uznać, że katalog sposobów wniesienia podania do organu administracji publicznej jest określony w sposób zamknięty<sup>13</sup>. Za takim stanowiskiem przemawia fakt niewprowadzenia przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowań w postaci np.: "w szczególności", "albo innych środków łączności"<sup>14</sup>.

Różnorodność środków wniesienia podania obliguje organ administracji publicznej do zorganizowania zaplecza technicznego gwarantującego stronie możliwość skorzystania z nich. Wszystkie sposoby wniesienia podania są względem siebie równe i jedynie od strony zależy, który z nich wybierze, jednakże musi ona mieć na uwadze realną możliwość skutecznego dokonania czynności.

W związku z powyższym należy zastanowić się, czy brak możliwości efektywnego skorzystania z wybranego przez podmiot sposobu wniesienia podania wywołuje dla niej niepożądane skutki prawne zwłaszcza w kwestii zachowania terminu do dokonania określonej czynności prawnej np. wniesienia odwołania? Bez wątplenia w takiej sytuacji organ winien rozważyć możliwość przywrócenia terminu<sup>15</sup>, zawsze w oparciu o obiektywne okoliczności zaistniałe w konkretnej sprawie.

Skuteczne wniesienie podania przez stronę lub uczestnika postępowania uzależnione jest od zachowania przewidzianych prawem wymogów formalnych co do treści, formy (w tym sposobu wniesienia podania) oraz terminu. Wymagania formalne co do formy podania reguluje art. 63 § 1 kpa, natomiast wymagania co do treści określa art. 63 § 2 i § 3 kpa stanowiąc, że podanie powinno

<sup>10</sup> podobne rozwiązanie przyjęto w przedmiocie wnoszenia skarg i wniosków, §5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. 2002, Nr 5, poz. 46)

<sup>11</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks ..., op. cit., s. 314

<sup>12</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, Kraków 2000, s. 400

<sup>13</sup> podobnie A. Skóra, Zastosowanie podpisu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym w świetle prawa obywatela do dobrej administracji [w:] pod red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Prawo do dobrej administracji, Warszawa 2003, s. 113-114

<sup>14</sup> tak np. w art. 55 §1 kpa, art. 160 §1 o.p.

<sup>15</sup> podobnie M. Masternak [w:] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, Ordynacja Podatkowa - Komentarz, Toruń 2002, s. 574

zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz podpis<sup>16</sup>. Wskazanie osoby oraz jej adresu jest konieczne, gdyż w sensie normatywnym oba te elementy zostały uznane za niezbędne dla indywidualizacji strony postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości ustalenia miejsca jej pobytu, celem nawiązania z nią kontaktu<sup>17</sup>.

Ustawodawca zarówno co do treści jak i formy wniesienia postępowania przyjmuje zasadę ograniczonego formalizmu<sup>18</sup>. Zgodnie z nią ustalając wymogi treści podania należy mieć na uwadze art. 63 §2 i 3 kpa, a ponadto wskazanie, iż podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół także przez pracownika, który go sporządził (§3). Powyższe ujęcie sugeruje, że podpis wnoszącego stanowi wymóg formalny co do treści podania przedstawionego organowi administracji publicznej tylko w formie pisemnej lub ustnej do protokołu przy równoczesnym braku potrzeby podpisania podania wniesionego telegraficznie albo za pomocą telefaksu lub poczty elektronicznej dla wywołania oczekiwanego skutku procesowego. W świetle istoty i znaczenia podpisu, który nie tylko identyfikuje podmiot wnoszący podanie ale również stanowi o chęci dokonania czynności należy przyjąć, że podpis jest konstytutywnym elementem podania wskazującym na osobę je wnoszącą zgodnie z treścią art. 63 §2 kpa.

Uwzględniając charakter form (sposobów) wniesienia podania (pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu) należy stwierdzić, że tylko wniesienie podania w formie pisemnej lub ustnej do protokołu niesie za sobą pierwotną i obiektywną możliwość zadośćuczynienia wszystkim wymogom formalnym co do treści podania. Z kolei pozostałe sposoby wniesienia podania ze swej natury uniemożliwiają zadośćuczynienie wymogom treści podania z uwagi na fakt niemożności złożenia podpisu przez wnoszącego podanie w taki sposób. Należy przy tym podkreślić, iż w prezentowanym ujęciu zachodzi zasadnicza różnica między wniesieniem podania za pomocą elektronicznych środków przekazu np. poczty elektronicznej, gdy wnoszący korzysta z uregulowanego w ustawie o podpisie elektronicznym, bezpiecznego podpisu elektronicznego, a wniesieniem podania przy wykorzystaniu poczty elektronicznej, kiedy nie jest ono opatrzone takim podpisem. Akcentując istotę powyższego, w pierwszym przypadku mamy do czynienia z podaniem realizującym wymogi formy pisemnej już w chwili jego wniesienia, natomiast w drugim przypadku z podaniem obciążonym brakiem formalnym podlegającym uzupełnieniu przez podpisanie.

Zgodnie z art. 64 §2 kpa jeżeli podanie zawiera braki formalne, należy wezwać wnoszącego do ich usunięcia w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Braki formalne podania mogą polegać

<sup>16</sup> zgodnie z art. 63 §2 k.p.a. dodatkowo podanie powinno czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych

<sup>17</sup> wyrok NSA z dnia 11.01.2001 r., V S.A. 238/00, LEX nr 51322

<sup>18</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks ..., op. cit., s. 313

na nieprawidłowym wskazaniu podmiotu, od którego podanie pochodzi (np. pominięcie imienia i nazwiska lub nazwy wnoszącego, wskazaniu nieczytelnym), adresu bądź żądania, podpisu oraz ewentualnie na pominięciu elementów nakazanych przez przepisy szczególne. Takimi brakami może być obarczone podanie wniesione za pomocą elektronicznych środków przekazu, w związku z tym należy przyjąć, iż działanie organu administracji publicznej w takiej sytuacji jest tożsame z działaniem, które podjąłby po wniesieniu wadliwego podania tradycyjnymi metodami.

Analizując powyższe należy wyodrębnić sytuacje wynikające z braków jakimi one są dotknięte.

I. W sytuacji, gdy podanie zostało wniesione za pomocą poczty elektronicznej bez opatrzenia go bezpiecznym podpisem elektronicznym, a zatem dotknięte jest brakiem podpisu identyfikującego osobę je wnoszącą trzeba dopuścić możliwość uzupełnienia takiego braku albo poprzez przesłanie podania przez wnoszącego i opatrzenie go bezpiecznym podpisem elektronicznym bądź też wniesienie podania w formie tradycyjnej pisemnie (także za pośrednictwem poczty) lub ustnie do protokołu.

II. W sytuacji, gdy podanie zostało wniesione za pomocą poczty elektronicznej nieopatrzonej podpisem elektronicznym bez wskazania adresu osoby wnoszącej podanie pozostawia się je bez rozpoznania, jeżeli organ administracji publicznej nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64 §1 kpa). Działania ustalające adres organ jest zobowiązany podjąć w oparciu o dane zawarte w podaniu oraz będące w jego posiadaniu dokumenty i materiały<sup>19</sup>. Adresem, o którym stanowi wyżej wymieniony przepis jest adres pozwalający na indywidualizację strony. Natomiast wymogów adresu w powyższym ujęciu nie spełnia adres poczty elektronicznej, z której wpłynęło podanie. Jednakże w sytuacji, gdy podanie zostało wniesione za pomocą poczty elektronicznej zasadne będzie rozważenie możliwości zobowiązania organu do wykorzystania, uzyskanego wraz z korespondencją cyfrową, adresu skrzynki pocztowej, z której podanie nadesłano. Dopiero po nieskutecznym wykorzystaniu tej drogi usunięcia braku formalnego w postaci niewskazania adresu, organ administracji publicznej mógłby pozostawić podanie bez rozpoznania.

III. W sytuacji, gdy podanie zostało wniesione za pomocą poczty elektronicznej i odpowiada ogólnym wymogom podania łącznie z bezpiecznym podpisem elektronicznym ale nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych, sposób uzupełnienia uzależniony jest od rodzaju tych braków. Podanie o załatwienie sprawy to nie tylko pismo

---

<sup>19</sup> ibidem, s. 317

zawierające wniosek, ale i stosowne dokumenty na odpowiednim formularzu<sup>20</sup>. Jeżeli przepisy szczególne przewidują wymagania co do danych podania w formie dokumentów, które powinny być dołączone przy wniesieniu podania, to możliwość uzupełnienia takiego braku istnieje tylko w formie tradycyjnej, poprzez przesłanie dokumentu sporządzonego w formie pisemnej, chyba że dokument ten istnieje w formie elektronicznej<sup>21</sup>.

Bez względu na charakter braku formalnego podania organ administracji publicznej, jeżeli istnieje praktyczna możliwość zobowiązania podmiotu wnoszącego podanie do ich uzupełnienia, wzywa taki podmiot do usunięcia braków w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Natomiast należy uznać, iż uzupełnienie braków we wskazanym terminie skutkuje wniesieniem pisma w dacie wniesienia podania dotkniętego brakami.

Wezwania w formie pisemnej organ dokonuje przy zastosowaniu unormowań kodeksowych dotyczących doręczenia. W ich świetle zgodnie z art. 39 kpa doręczenie następuje za pokwitowaniem przez pocztę, przez pracowników organu lub inne upoważnione osoby lub organy. Z powyższego uregulowania wynika, że nawet jeśli podanie zawierające braki formalne zostało wniesione za pośrednictwem elektronicznych form komunikacji, a przede wszystkim poczty elektronicznej, nie będzie możliwe przy wezwaniu o uzupełnienie braków podania skorzystanie z tej drogi przez organ administracji publicznej. Odstępstwo od tej zasady przewiduje art. 55 §1 kpa. Zgodnie z nim w sprawach nie cierpiących zwłoki wezwania można dokonać również telegraficznie lub telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymienionych w art. 54 kpa<sup>22</sup>, a wezwanie dokonane w sposób określony w §1 powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie (§2). Podobne rozwiązanie ze względu na ważny interes adresata lub gdy stan sprawy tego wymaga zostało zawarte w art. 160 §1 i §2 o.p.

Regulacje tak kodeksu postępowania administracyjnego jak i ordynacji podatkowej nie wyjaśniają znaczenia pojęcia "inne środki łączności". Stąd też należy przyjąć, iż pojęciem tym objęte są wszelkie dostępne środki porozumiewania się. Jego zakres będzie zatem ulegał zmianom wraz z rozwojem techniki. Współcześnie do środków tych można zaliczyć: teleks, faks, telefaks,

<sup>20</sup> wyrok NSA z dnia 9.06.1987 r., SAB/Wr 1/87 (niepublikowany) za A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, Kraków 2000, s. 403, A. Skóra, Zastosowanie..."op. cit., s. 116-117

<sup>21</sup> i przepis prawa nie sprzeciwia się wniesieniu załącznika w formie elektronicznej, można bowiem zakładać, iż w określonych sprawach wymagane będzie przedstawianie dokumentów z zwykłej, tradycyjnej formie

<sup>22</sup> art.54§1 kpa: "W wezwaniu należy wskazać: 1) nazwę i adres organu wzywającego, 2) imię i nazwisko wzywanego, 3) w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany, 4) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie, 5) termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika, 6) skutki prawne niezastosowania się do wezwania. §2 Wezwanie powinno być zaopatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego"

a także pocztę elektroniczną czy też inne środki techniczne, pozwalające na porozumiewanie się poprzez internet<sup>23</sup>.

Jak określa ustawodawca wezwanie w sprawach nie cierpiących zwłoki dokonane przez organ drogą elektroniczną jest wezwaniem prawidłowym nawet bez zastosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego, jedyne kryterium ważności wezwania określa przytoczony art. 55 §2 kpa. W związku z powyższym jeżeli istnieją wątpliwości, że wezwanie dotarło do adresata we właściwej treści i odpowiednim terminie takie wezwanie należy powtórzyć w tradycyjny sposób, a jeżeli sprawa nie cierpi zwłoki przy użyciu telegrafu, telefonu albo innych środków łączności. Należy podkreślić, że organ administracji publicznej każdorazowo dokonuje wyboru środka łączności w oparciu o obiektywne kryteria jego efektywności i możliwości zastosowania.

Ze względu na ryzyko wystąpienia wątpliwości co do zaistnienia skutecznego wezwania na organie administracji publicznej ciąży obowiązek dochowania wszelkiej staranności w przedmiocie wezwania strony lub uczestnika postępowania pocztą elektroniczną:

- organ administracji publicznej może korzystać tylko z adresu poczty elektronicznej, co do którego posiada pewność, iż należy do osoby, do której kieruje wezwanie. Nie jest wystarczające w tym względzie zastosowanie adresu automatycznie dołączanego do przesyłki elektronicznej (np. do podania podlegającego uzupełnieniu), bowiem korzystający z danej skrzynki elektronicznej nie musi być jej użytkownikiem (mógł z niej skorzystać np. grzecznościowo). Skorzystanie z poczty elektronicznej w celu dokonania wezwania jest zatem dopuszczalne, gdy strona wprost wskazała możliwość kontaktu za pomocą skrzynki elektronicznej podając jej adres. W tym zakresie wystarczające jest ujawnienie adresu poczty elektronicznej przy imieniu i nazwisku bądź w inny sposób wskazujący, iż dany adres jest akceptowanym przez korzystającego (strona, uczestnik postępowania) sposobem kontaktu;

- przesłanie wezwania przez organ administracji publicznej przy pomocy poczty elektronicznej nie eliminuje wątpliwości związanych z właściwym odbiorem wiadomości. Z uwagi na to, że organ nie ma możliwości stwierdzenia czy wezwanie przesłane drogą elektroniczną dotarło do adresata, w celu zmniejszenia ryzyka w tym zakresie powinien łącznie: a) stosować środki techniczne powodujące automatyczne potwierdzenie odbioru danego wezwania elektronicznego; b) żądać potwierdzenia odbioru wezwania przesłanego drogą elektroniczną w jakikolwiek dostępny sposób przez odbiorcę np. telefonicznie bądź drogą elektroniczną. Żadna z wyżej wymienionych sytuacji nie gwarantuje wezwania eliminującego wątpliwości, o których mowa w art. 55 §2 kpa, gdyż nadal pozostają one co do identyfikacji podmiotu odbierającego wiadomość, chyba że potwierdzenie odbioru wiadomości elektronicznej nastąpi z wykorzystaniem bezpiecznego

<sup>23</sup> M. Kalinowski [w:] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, Ordynacja..., op. cit., s. 550

podpisu elektronicznego. Co istotne pojęcie "wątpliwości" rozumiane jako jakiegokolwiek wątpliwości, które mogą się ujawnić w postępowaniu, powinno oznaczać, że jeżeli wzywany zakwestionuje zaistnienie czy prawidłowość takiego wezwania, należy przyjąć że do wezwania nie doszło<sup>24</sup>.

Umieszczenie w kpa regulacji dotyczącej wezwania poprzez wszelkie środki łączności wymaga odpowiedzi na pytanie, czy organ administracji publicznej może stosować elektroniczne środki komunikacji w celu skutecznego dokonania doręczenia w innych sytuacjach niż wezwanie w sprawach nie cierpiących zwłoki?

Zgodnie z art. 39 kpa organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez pocztę, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Obowiązkiem odbierającego jest potwierdzenie doręczenia pisma swym podpisem ze wskazaniem daty doręczenia (art. 46 §1 kpa).

Instytucja doręczenia pism przez organ administracji publicznej ma istotne znaczenie dla doniosłego prawnie dokonywania czynności procesowych związanych z rozpoznaniem i rozstrzygnięciem sprawy, a następnie z zaskarżaniem wydanych przez organ aktów administracyjnych (decyzji, postanowień), bowiem data doręczenia determinuje początek biegu terminu do dokonania określonej czynności procesowej (np. wniesienia odwołania). W tym zakresie pisma organu z uwagi na materialne i procesowe skutki doręczenia dla stron i uczestników postępowania są doręczane w sposób sformalizowany<sup>25</sup>. Oznacza to, że sposób doręczenia pisma może nastąpić tylko za pomocą form przewidzianych w art. 39 §1 kpa, chociaż NSA w wyroku z dnia 5.06.1996 r.<sup>26</sup> odwołując się do wymagań nowoczesności i postępu technicznego uznał dopuszczalność doręczenia pisma organu administracyjnego telefaksem, ale tylko wtedy, gdy jego odbiór zostanie potwierdzony<sup>27</sup>.

Wyrażony w prezentowanym orzeczeniu postulat zastosowania wymagań nowoczesności i postępu technicznego zasługuje na poparcie, jednakże nie może on stać w sprzeczności z przyjętymi w postępowaniu administracyjnym gwarancjami ochrony uprawnień procesowych stron związanych z prawidłowym doręczaniem pism. Co istotne w związku z wejściem w życie ustawy o podpisie elektronicznym możliwe jest przy zastosowaniu bezpiecznego podpisu elektronicznego sporządzenie przez pracownika organu pisma odpowiadającego w swej istocie pismu sporządzonemu w tradycyjnej formie<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> H. Dzwonkowski [w:] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, Ustawa Ordynacja Podatkowa Komentarz Dom Wydawniczy ABC 2003, s. 434

<sup>25</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks ..., op. cit., s. 254

<sup>26</sup> III S.A. 166/95, niepublikowany, za: ibidem, s.254

<sup>27</sup> odmiennie zobacz wyrok sądu antymonopolowego z dnia 1.03.1993 r., XVII Amr 37/92 Wokanda1993/8/33

<sup>28</sup> art. 20 ust. 2 pkt 4 ustawy o podpisie elektronicznym



W tym kontekście doręczanie pism poprzez wykorzystanie elektronicznych środków przekazu (poczty elektronicznej i telefaksu) należy uznać za dopuszczalne, a nawet niezbędne, jednak będzie ono możliwe tylko i wyłącznie po wprowadzeniu odpowiednich uregulowań prawnych i zastosowaniu środków technicznych pociągających za sobą zrównanie elektronicznego sposobu doręczania pism z doręczeniem tradycyjnym. Wskazane warunki miałyby polegać na opracowaniu bezpiecznych i prawnie dopuszczalnych procedur elektronicznego przesyłania pism i automatycznego potwierdzania ich doręczenia adresatowi. Przykładem takiego unormowania jest art. 65 §3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>, który stwierdza, że: "Pismo może być także doręczone za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej. W takim wypadku dowodem doręczenia jest potwierdzenie transmisji danych". Potwierdzenie transmisji danych stanowić będzie dowód doręczenia pisma w określonej w potwierdzeniu dacie. Ponadto transmisja ta stanowić będzie dowód skutecznego przesłania pisma do adresata, a nie zaznajomienia się z jego treścią. Taki skutek odpowiada zasadzie oficjalności doręczeń, gdzie nie jest ważne z punktu widzenia poprawności czynności procesowych i biegu postępowania, czy adresat zapoznał się z treścią pisma<sup>30</sup>.

Dokonując oceny zastosowania środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym należy ponadto rozważyć czy ich użycie nie narusza ogólnej zasady pisemności wyrażonej w art. 14 k.p.a. Zgodnie z tą zasadą wszystkie sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, chyba że przepis szczególny pozwala zastosować formę ustną. Załatwienie sprawy w formie pisemnej odnosi się nie tylko do wydania rozstrzygnięcia w danej instancji ale także do wszelkich czynności dokonywanych w toku postępowania<sup>31</sup>. Zatem konsekwencją tej zasady jest obowiązek organu administracji publicznej utrwalania czynności procesowych innych niż pisemne w formie protokołu lub adnotacji.

Analizując charakter podania wnoszonego za pomocą poczty elektronicznej należy stwierdzić, iż nie spełnia ono formy realizującej zasadę pisemności nawet w sytuacji, gdy podanie takie opatrzone jest bezpiecznym podpisem elektronicznym ponieważ mimo, iż w tym przypadku spełnia warunki pisemnego wniesienia podania to nadal istnieje jedynie w formie zapisu elektronicznego, a tym samym nie może być dołączone do akt sprawy. W związku z powyższym jako rozwiązanie tymczasowe ze względu na istotne znaczenie wnoszonych podań w rozumieniu kodeksu dla rozstrzygnięcia sprawy należy przyjąć, że wniesienie go w formie elektronicznej dla

<sup>29</sup> ustawa z dnia 30.08.2002 r., Dz.U. Nr 153, poz. 1270

<sup>30</sup> wyrok NSA z dnia 15.07.1999 r., SA/Rz 1982/98, LEX nr 42498

<sup>31</sup> E. Iserzon, [w:] J. Starościk, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s. 63

realizacji zasady pisemności winno być utrwalone w formie protokołu<sup>32</sup>. W dalszej perspektywie zasadne będzie rozważenie wprowadzenia elektronicznej archiwizacji podań wnoszonych za pomocą poczty elektronicznej.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że prawidłowe wniesienie podania w formie elektronicznej niesie za sobą problem ustalenia daty powstania skutku mu przypisanego. W przypadku, gdy podanie ma na celu wszczęcie postępowania administracyjnego problem rozstrzyga wprost treść art. 61 §3 k.p.a., który stwierdza, że datą wszczęcia postępowania jest data wpłynięcia podania do organu. Podobnie bezpośrednio odnosząc się do wniesienia podania za pomocą poczty elektronicznej wskazuje art. 165 §3b o.p.: "Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione w formie elektronicznej jest dzień otrzymania żądania w formie elektronicznej przez organ podatkowy".

Mając na uwadze szerokie rozumienie terminu podania przez ustawodawcę może ono być rozumiane m.in. jako środek zaskarżenia np. odwołanie, zażalenie. W takiej sytuacji istotną jest data wniesienia tego środka, co gwarantuje terminowe dokonanie określonej czynności procesowej. Zgodnie z art. 57 §5 kpa termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego albo złożono w polskim urzędzie konsularnym<sup>33</sup>. Co istotne pomimo uregulowania w kpa możliwości wnoszenia podań za pośrednictwem elektronicznych środków łączności (np. poczty elektronicznej) ustawodawca nie unormował zagadnienia terminowego dokonania czynności procesowej przy zastosowaniu tych środków. Wydaje się, iż poprzez wykładnię celowościową należy określić datę dokonania czynności procesowej poprzez wniesienie podania drogą elektroniczną jako datę nadania, co odpowiada w swej istocie dacie nadania przypisanej formom tradycyjnym. Bez wątpienia właściwsze w tym zakresie byłoby przyjęcie rozwiązania na kształt art. 12 §6 pkt 1 op, który stanowi, iż termin uważa się za zachowany<sup>34</sup>, jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane w formie elektronicznej, za poświadczeniem przedłożenia, do organu podatkowego lub do jednostki informatycznej obsługi administracji podatkowej.

Na podkreślenie zasługuje okoliczność, iż ustawodawca w ordynacji podatkowej w przeciwieństwie do kodeksu postępowania administracyjnego w art. 3a §2 wskazał jakim

<sup>32</sup> M. Masternak [w:] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, Ordynacja..., op. cit., s. 574

<sup>33</sup> termin uważa się za zachowany również w przypadku, gdy przed jego upływem żołnierz lub członek załogi statku morskiego złożył je w dowództwie jednostki wojskowej lub kapitanowi statku, a także gdy osoba pozbawiona wolności złożyła pismo w administracji zakładu karnego (art. 57 §5 zd. 2 kpa)

<sup>34</sup> sformułowanie "termin uważa się za zachowany" wskazuje, że odnosi się ono do strony lub innych uczestników postępowania i ma w stosunku do nich charakter ochronny, nie ma zaś zastosowania do działań organu administracji publicznej, wyrok NSA z dnia 1.02.2000 r., III S.A. 213/99, G. Borkowski, Zachowanie terminu w rozumieniu Ordynacji podatkowej, Glosa nr 7/2001, s. 36

warunkom mają odpowiadać deklaracje i podania<sup>35</sup> wnoszone w formie elektronicznej. Zgodnie z treścią art. 3a §2 o.p. deklaracja (również podanie) składana w formie elektronicznej powinna być sporządzona w ustalonym formacie elektronicznym<sup>36</sup> i zawierać dane określone we wzorze wprowadzonym odrębnymi przepisami. W przypadku, gdy deklaracja elektroniczna nie będzie odpowiadała ogólnym wymogom przyjętym dla deklaracji podatkowej "będzie można dokonać jej korekty w ramach czynności sprawdzających zgodnie z art. 274 o.p., tak jak to ma miejsce w przypadku klasycznych deklaracji składanych w formie papierowej"<sup>37</sup>.

Każda deklaracja dla swej skuteczności musi być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz z oznakowaniem przez wystawcę certyfikatu czasu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym (art. 3a §2 in fine o.p.). Z takiego uregulowania wprost wynika, iż ustawodawca dla prawidłowego wniesienia deklaracji (podania) wymaga dodatkowo, oprócz zwykłych cech bezpiecznego podpisu elektronicznego, znakowania czasem przez wystawcę certyfikatu. Natomiast w postępowaniu administracyjnym regulowanym k.p.a. wystarczające jest złożenie bezpiecznego podpisu elektronicznego bez konieczności znakowania czasem.

Przykładem zastosowania środków elektronicznych w ramach działania administracji publicznej jest art. 14a o.p. Zgodnie z §5 tego artykułu naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego lub wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa jako organy podatkowe są zobligowane zamieszczać pisemne informacje o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach na stronie internetowej właściwej odpowiednio izby skarbowej lub izby celnej bez podania danych identyfikujących podatnika.

Izby skarbowe powinny "przed zamieszczeniem pisemnej informacji na stronie internetowej dokonać weryfikacji jej prawidłowości, porównując jej treść z treścią innych informacji, uprzednio udzielonych przez organy podatkowe w analogicznym stanie faktycznym i prawnym i zamieszczonych na stronach internetowych właściwych izb skarbowych, a w razie stwierdzenia rozbieżności podjęcia w trybie wewnętrznym odpowiednich działań w celu ich usunięcia"<sup>38</sup>. Takie działanie ma na celu ujednoczenie wykładni przepisów prawa i nie różnicowanie sytuacji prawnej obywateli w zależności od praktyki przyjętej w określonych regionach kraju. W przypadku zaistnienia rozbieżności informacji zamieszczonych na stronach internetowych różnych izb skarbowych, podatnik, płatnik i inkasent może w sposób wiążący dla

<sup>35</sup> odpowiednio w związku z treścią art. 165 §5 o.p.

<sup>36</sup> należy przypuszczać, iż format ten będzie ulegał zmianom odpowiednio do rozwoju techniki

<sup>37</sup> R. Mastalski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa - Komentarz, Wrocław 2003, s. 47

<sup>38</sup> Interpretacja Nr Sp4/Sp1/8012-133/444/03/Kw/Wg Ministra Finansów z dnia 1.04.2003 r.

organu podatkowego skorzystać z wybranej przez siebie informacji niezależnie od właściwości miejscowej izby. Odmienne rozwiązanie "pozostawałyby w sprzeczności z zasadą jednolitości stosowania prawa podatkowego o której mowa w art. 14§1 pkt 2 o.p., a przede wszystkim byłyby sprzeczne z zasadami równości i sprawiedliwości opodatkowania wyprowadzanymi przez Trybunał Konstytucyjny z zasady państwa prawnego"<sup>39</sup>.

Ponadto podkreśla się zasadność utrzymywania informacji na stronie internetowej izby skarbowej tak długo, "jak długo może ona być dla wskazanych podmiotów przydatna, czyli do upływu terminu, w którym traci aktualność stan prawny, którego pisemna informacja dotyczy, plus okres przedawnienia zobowiązania podatkowego w przedstawionym stanie faktycznym"<sup>40</sup>. Ze względu na możliwe zmiany w przyjętej wykładni przepisów podatkowych i celnych oraz łatwość zmian treści strony internetowej zasadne będzie zagwarantowanie osobie korzystającej z informacji środków umożliwiających zarejestrowanie tych informacji w sposób wiążący organy podatkowe. Takie rozwiązanie chroniłoby podatnika przed negatywnymi skutkami zastosowania się do pisemnej informacji usuniętej ze strony internetowej jako nieaktualnej. Łatwo bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której to organ w ciągu kilku dni dokonuje zmiany wykładni tych samych przepisów. Oczywiście osoba korzystająca z informacji musi na bieżąco śledzić treść strony internetowej i niedopuszczalne jest powołanie się na informację nie obowiązującą w chwili składania odpowiedniego pisma procesowego lub dokonywania określonej czynności na podstawie tej wykładni.

Zastosowanie się do pisemnej informacji zamieszczonej na stronie internetowej izby skarbowej lub celnej nie może dla podatnika, płatnika lub inkasenta rodzić negatywnych skutków prawnych<sup>41</sup>. Taka informacja ma charakter ogólny i umożliwia każdemu podmiotowi skorzystanie z ochrony przewidzianej w art. 14 §3 o.p.<sup>42</sup>.

Koncepcja umieszczania informacji przez organy administracji publicznej na odpowiednich stronach internetowych staje się coraz szerszą praktyką i uzyskuje podstawę prawną w obowiązujących przepisach. Przykładem takiego rozwiązania poza ordynacją podatkową jest ustawa o zamówieniach publicznych<sup>43</sup> nakładająca na zamawiającego obowiązek zamieszczenia

<sup>39</sup> R. Mastalski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja..., op. cit., s. 107

<sup>40</sup> ibidem

<sup>41</sup> zgodnie z art. 14 §3 o.p. w związku z art. 14a§4 o.p. zastosowanie się podatnika, płatnika lub inkasenta do pisemnej informacji organu podatkowego nie może szkodzić, jednakże nie zwalnia ich z obowiązku zapłaty podatku

<sup>42</sup> R. Mastalski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja..., op. cit., s. 107, odmiennie M. Rusinek, Komentarz do ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2002, Nr 169, poz. 1387)

<sup>43</sup> ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. 2002, Nr 72, poz. 664 z późn. zm.)

ogłoszenia o przetargu nieograniczonym nie tylko w swej siedzibie ale także na stronie internetowej jeżeli wartość zamówienia przekracza równowartość kwoty 30.000 euro<sup>44</sup>.

Postulat nowoczesnej administracji działającej na rzecz obywatela wymaga od państwa wprowadzania rozwiązań prawnych w swej istocie odpowiadających przykładom wcześniej wskazanym. Przyjęta obecnie praktyka ustawodawcza ogranicza stosowanie elektronicznych środków przekazu w ramach postępowania administracyjnego (podatkowego itp.) do przypadków, gdzie przemawia za tym interes obywateli lub interes społeczny. Na tej płaszczyźnie zaznacza się wyraźna różnica w rozwiązaniach prawnych umożliwiających korzystanie ze środków elektronicznych przez strony i uczestników postępowania w relacjach z organem, w których to strona może korzystać z rozwiązań technicznych. Organ administracji publicznej w relacji z podmiotami i uczestnikami postępowania według rozwiązań prawnych ze względu na bezpieczeństwo obrotu prawnego w większości przypadków stosuje tradycyjne formy dokonywania czynności procesowych<sup>45</sup>.

W perspektywie czasu należy zakładać szersze wyposażenie organów administracji publicznej w kompetencje skutecznego prawnie korzystania z elektronicznych środków przekazu z uwzględnieniem rozwiązań technicznych i zasady praworządności. Przyczynkiem do tego będzie praktyczna realizacja obowiązku ciążącego na organach władzy publicznej wynikającego z art. 58 ust.2 ustawy o podpisie elektronicznym, zgodnie z którym organy te w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 15 sierpnia 2006 r.) umożliwią odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> ogłoszenie powinno być zamieszczone na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych do dnia składania ofert

<sup>45</sup> np. art. 39 k.p.a. regulujący doręczenie pisma tylko za pokwitowaniem przez pocztę, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy

<sup>46</sup> w przypadkach gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru.