

Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji + wzory do pobrania

Wydanie 2.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Artur Prasal

Rozdział I. Elektroniczne załatwianie spraw – wprowadzenie

Podstawowym aktem prawnym stanowiącym podstawę do załatwiania spraw za pomocą środków komunikacji elektronicznej był KPA. Od 1.1.1999 r. przepisy KPA dopuszczały możliwość wnoszenia podań pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, **poczty elektronicznej**, a także ustnie do protokołu. W praktyce jednak nie uregulowano żadnych kwestii dotyczących możliwości wykorzystania poczty elektronicznej z punktu widzenia realizacji wymagań formalnych podania przez stronę lub innego uczestnika postępowania, czy też potwierdzenia jego wniesienia przez właściwy organ. Nie uregulowano również postępowania z tego typu dokumentacją w urzędach, w których sprawa była realizowana. W rezultacie w dniu 17.6.2010 r. poczta elektroniczna została wykreślona z przepisów KPA na mocy ZmInformPodPublU10.

Kolejnym krokiem zmierzającym do uregulowania kwestii wnoszenia podań z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej było wprowadzenie przepisami InformPodPublU05 do KPA z dniem 21.7.2005 r.:

- 1) możliwości wnoszenia podań za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu. Wykorzystanie formularza elektronicznego miało umożliwić w praktyce wnoszenie podań z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Było to jednak również rozwiązanie tymczasowe. Obowiązywało – jak w przypadku możliwości wykorzystania poczty elektronicznej – do 17.6.2010 r.;
- 2) obowiązku opatrywania wniosków elektronicznych bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego certyfikatu kwalifikowanego. Rozwiązanie dotyczące wykorzystania podpisu elektronicznego obowiązuje do dziś ze zmianami wprowadzanymi w ramach kolejnych nowelizacji przepisów KPA.

Kluczowe zmiany w przepisach KPA oraz OrdPU wprowadzono od 17.6.2010 r. Zmiany dotyczyły w szczególności:

- 1) uzupełnienia zasady ogólnej pisemności, zgodnie z którą sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (art. 14 KPA);
- 2) wprowadzenia możliwości wnoszenia podań za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (art. 63 KPA oraz art. 168 OrdPU). Jednocześnie zrezygnowano z możliwości wnoszenia podań pocztą elektroniczną (środkami komunikacji elektronicznej w przypadku OrdPU) oraz formularzem elektronicznym umieszczonym na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu;
- 3) rozszerzenia możliwości opatrywania podań wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego innymi rodzajami podpisu elektronicznego. Obok dotychczasowej możliwości opatrzenia podania bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu wprowadzono możliwość wykorzystania również profilu zaufanego ePUAP. W przypadku podmiotów publicznych używających do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych dopuszczono również możliwość identyfikacji użytkowników w tych systemach przez zastosowanie innych technologii, chyba że przepisy odrębne przewidują obowiązek dokonania czynności w siedzibie podmiotu publicznego (art. 63 KPA oraz art. 168 OrdPU);
- 4) uregulowania kwestii doręczeń elektronicznych i obowiązku opatrywania przez osobę upoważnioną przez organ (lub sam organ) wezwań (art. 54 KPA), decyzji (art. 107 i 109 KPA), postanowień (art. 124–125 KPA), zaświadczeń (art. 217 KPA), zawiadomień o sposobie załatwienia skargi (art. 238 KPA) bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu;
- 5) rozszerzenia dopuszczalności doręczeń elektronicznych również do innych uczestników postępowania (art. 391 KPA);
- 6) doprecyzowania procedury doręczeń elektronicznych (art. 46 § 4–6 KPA oraz art. 152a OrdPU);
- 7) możliwości zapewnienia przez organ stronie dostępu w systemie teleinformatycznym organu do pism w formie dokumentu elektronicznego wnoszonych do organu lub przez niego doręczanych (art. 73 KPA oraz art. 178 OrdPU);
- 8) określania daty wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 165 OrdPU).

Kolejne zmiany do procedur administracyjnej i podatkowej wprowadzono **11.5.2014 r.** ZmInformPodPublU14 (11.8.2014 r. w zakresie dotyczącym ESP) i dotyczyły one w szczególności:

- 1) uzupełnienia zasady pisemności w postępowaniu podatkowym, zgodnie z którą sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 126 OrdPU);
- 2) udzielenia pełnomocnictwa (art. 33 KPA oraz art. 137 OrdPU);

- 3) rozszerzenia podstaw do doręczenia elektronicznego (art. 301 KPA oraz art. 3e, 144a OrdPU);
- 4) rozszerzenia zakresu działań organu w formie elektronicznej – wezwania (art. 50 KPA oraz art. 155 OrdPU), adnotacji (art. 72 KPA oraz art. 177 OrdPU), interpretacji indywidualnej (art. 14c OrdPU), decyzji (art. 210–211 OrdPU), postanowienia (art. 217–218 OrdPU), zawiadomienia o kontroli podatkowej (art. 282b OrdPU);
- 5) wprowadzenia tzw. fikcji doręczenia elektronicznego (art. 46 KPA oraz art. 152a OrdPU);
- 6) rozszerzenia możliwości elektronicznego dostępu do dokumentacji sprawy w systemie teleinformatycznym organu (art. 73 KPA oraz art. 178 OrdPU);
- 7) możliwości złożenia przez stronę lub innego uczestnika postępowania, elektronicznej kopii zaświadczenia wymaganego do potwierdzenia faktów lub stanu prawnego lub innego dokumentu wydanego przez podmiot publiczny, jak również potwierdzenia uiszczenia opłat i kosztów postępowania (art. 220 KPA oraz art. 306d OrdPU);
- 8) rozszerzenia możliwości wnoszenia podań w postępowaniu podatkowym za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez portal podatkowy (art. 168 OrdPU).

Ponadto do InformPodPublU (art. 3) przeniesiono z obowiązujących aktów wykonawczych m.in. definicje:

- 1) urzędowego poświadczenia odbioru (pkt 20),
- 2) wzoru dokumentu elektronicznego (pkt 24),
- 3) formularza elektronicznego (pkt 25),
- 4) zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego (pkt 26)

oraz wprowadzono obowiązek udostępnienia elektronicznej skrzynki podawczej oraz zapewnienia jej obsługi (art. 16 ust. 1a InformPodPublU).

Od 1.7.2016 r. zaczęły obowiązywać przepisy rozporządzenia eIDAS w zakresie dotyczącym usług zaufania, które ustanawia ogólne ramy prawne dotyczące korzystania z usług zaufania. Nie reguluje ono również kwestii świadczenia usług wykorzystywanych wyłącznie w obrębie systemów zamkniętych przez określoną grupę uczestników i niemających skutków dla stron trzecich (np. zarządzania procedurami wewnętrznymi przy użyciu usług zaufania w administracji publicznej czy przedsiębiorstwach). Wymogi określone w rozporządzeniu dotyczą jedynie usług zaufania świadczonych na rzecz społeczeństwa, mających skutki dla stron trzecich.

Przepisy eIDAS obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich i nie wymagają – dla jego obowiązywania – dodatkowych aktów prawnych w państwie członkowskim. Nie oznacza to jednak zakazu doprecyzowywania przepisów unijnym prawodawstwem krajowym.

Obowiązujące w Polsce od 7.10.2016 r. przepisy UsłZaufU (z wyłączeniami dotyczącymi identyfikacji elektronicznej, które weszły w życie 29.9.2018 r.) nie wprowadziły bezpośrednio istotnych zmian, które wpływałyby na załatwianie spraw w ramach postępowania administracyjnego, podatkowego czy w ramach innych procedur szczególnych. W wyniku wprowadzenia przepisów UsłZaufU dostosowano jedynie terminologię dotyczącą podpisu elektronicznego do wymagań eIDAS. W dniu 5.7.2018 r. Sejm uchwalił

ZmUstZaufU18. Nowelizacją tą dokonano m.in. zmian terminologicznych dotyczących profilu zaufanego, podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP, formularza elektronicznego, zakresu użytkowego dokumentu elektronicznego, uprawnień ministra właściwego do spraw informatyzacji z zakresu opracowywania wzorów dokumentów elektronicznych, udostępniania i usuwania formularzy elektronicznych z platformy ePUAP i innych systemów, których funkcjonowanie zapewnia ten minister.

Ustawą ZmDowodyU18 wprowadzono do KPA i OrdPU pojęcie podpisu osobistego. Rozszerzono tym samym dotychczasową możliwość opatrywania podań wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego podpisem kwalifikowanym i zaufanym o podpis osobisty.

Od 12.2.2021 r. w przepisach KPA pojawiło się pojęcie kwalifikowanej pieczęci elektronicznej. Możliwość wykorzystania kwalifikowanej pieczęci elektronicznej do opatrywania zaświadczeń wydawanych w formie dokumentu elektronicznego wprowadzono ZmKPA21(1).

Kluczowe zmiany nastąpiły z dniem wejścia w życie DorElektrU. Ustawą tą wprowadzono nową siatkę pojęciową w obszarze doręczeń elektronicznych i nowe mechanizmy realizacji doręczeń. W obrocie prawnym pojawiły się pojęcia: publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (wzorowanej w pewnym zakresie na zasadach określonych w eIDAS), kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, publicznej usługi hybrydowej, dowodu wysyłania i otrzymania dokumentu, bazy adresów elektronicznych z redefinicją adresu elektronicznego, skrzynki doręczeń. Ustawa wprowadziła nowy standard doręczeń elektronicznych, z jednoczesnym określeniem znacznej liczby wyjątków od jego stosowania. Nowe obowiązki w zakresie posiadania i wykorzystywania adresu elektronicznego obejmują bardzo szeroki krąg podmiotów. Kluczowe jest, że terminy wdrożenia nowych rozwiązań podlegały zmianom i dodatkowo zostały określone w sposób niejednolity dla różnych podmiotów, efektem czego nowe mechanizmy będą wdrażane stopniowo aż do 2029 r.

Przepisy DorElektrU mają też bezpośrednie przełożenie na procedury administracyjne i podatkowe. W przepisach KPA i OrdPU doprecyzowano ogólną zasadę pisemności wprowadzając generalną zasadę równoważności pism służących załatwianiu spraw wydawanych w postaci papierowej i w postaci elektronicznej. Wprowadzono także możliwość automatyzacji załatwiania spraw, w tym wydawania dokumentów bez udziału człowieka. Dopuszczono również w przepisach KPA opatrywanie dokumentów wydawanych przez organ podpisem zaufanym, podpisem osobistym, kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (obok funkcjonującego już wcześniej podpisu kwalifikowanego). Tym samym od 5.10.2021 r. przepisy KPA i OrdPU zostały w tym zakresie ujednolicone. Zmianie ulegną (w momencie powstania obowiązku posiadania adresu do doręczeń – stosowania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego) również wymagania prawne dotyczące żądania zgody na doręczenia elektroniczne, wprowadzając ogólny obowiązek dla każdego podmiotu publicznego doręczenia dokumentu elektronicznego, jeżeli adresat posiada aktywny adres w bazie adresów elektronicznych. Założeniem zmian było doprowadzenie do cyfryzacji podmiotów publicznych niezależnie od tego, czy pisma będą doręczane podmiotom w formie cyfrowej czy papierowej.

Zanim DorElektrU wywarła praktyczny wpływ na procedury wnoszenia i doręczania dokumentów w postaci elektronicznej w ramach postępowania administracyjnego i podatkowego, ustawą z 8.6.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301) wprowadzono kolejną zmianę m.in. w KPA i OrdPU. Nowe przepisy obowiązujące od 7.7.2022 r. dopuściły możliwość komunikacji elektronicznej między stroną a organem, z wykorzystaniem również konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, organu podatkowego.

Podstawa prawna:

- art. 3 InformPodPublU,
- art. 14, 30¹, 33, 39, 39¹, 46, 50, 54, 63, 72, 73, 107, 109, 124, 125, 217, 220, 238 KPA,
- art. 3e, 14c, 126, 137, 144a, 152a, 155, 165, 168, 177, 178, 210, 211, 217, 218, 282b, 306d OrdPU.

Artur Prasal

Rozdział II. Dopuszczalność wnoszenia pism w postaci elektronicznej do organu administracji publicznej

Funkcjonowanie administracji publicznej podlega wielu rygorom prawnym. Określają one m.in. procedury załatwiania spraw z punktu widzenia obsługi klienta, ale również wymagania dotyczące procedur postępowania w samym podmiocie. Rozpiętość zadań realizowanych przez administrację publiczną, obwarowanych różnymi wymogami prawnymi, stwarza często wątpliwości co do sposobu ich realizacji. Wdrażanie instrumentów technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji ma w założeniu ułatwiać obsługę klienta i wspierać realizację bieżących zadań. Okazuje się jednak, iż często różne akty prawne wprowadzają odmienne wymagania również w zakresie wykorzystania środków komunikacji elektronicznej.

W niniejszej części omówiono praktyczne aspekty dotyczące komunikacji elektronicznej z organami administracji, jak również z innymi podmiotami publicznymi.

Ważne

W wyniku zmian wprowadzonych do KPA i OrdPU przez DorElektrU niektóre z przepisów nie są w praktyce stosowane do czasu aktywacji przez organ adresu elektronicznego w Bazie Adresów Elektronicznych, tym samym do czasu wdrożenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Sposób nowelizacji KPA i OrdPU w zakresie doręczeń elektronicznych (wnoszenia pism do organu) realizowanych obecnie, wymaga uwzględnienia dla niektórych przepisów stanu prawnego sprzed 5.10.2021 r.

1. Postępowanie administracyjne

Podstawowym aktem prawnym regulującym sposób wnoszenia podań do organu administracji publicznej jest KPA. Reguluje on m.in. sposób wnoszenia podań, rozumianych jako żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia.

Możliwości wnoszenia podań ustawodawca wymienił w art. 63 § 1 KPA. Zgodnie z tym przepisem podania można wnosić:

- 1) na piśmie,
- 2) za pomocą telefaksu,
- 3) ustnie do protokołu.

Pismo kierowane do organu administracji publicznej rozumiane jest obecnie, zgodnie z art. 14 § 1d KPA, jako pismo utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej. W przypadku podań utrwalonych w postaci elektronicznej wnosi się je:

- 1) na adres do doręczeń elektronicznych,
- 2) za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej.

Wymienione sposoby wnoszenia podań stanowią tzw. katalog zamknięty. Oznacza to, że nie ma możliwości wniesienia podania w inny, niż wskazany w art. 63 § 1 KPA sposób. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne wniesienie podania np. za pomocą poczty elektronicznej, nawet przy spełnieniu wszystkich pozostałych wymagań formalnych.

Wykorzystanie poczty elektronicznej w postępowaniu administracyjnym (również podatkowym) budziło najczęściej wątpliwości.

Należy podkreślić, że do czasu nowelizacji art. 63 § 1 KPA, wprowadzonej *DorElektrU*, nie wypracowano jednoznacznego stanowiska doktryny i orzecznictwa w zakresie dotyczącym określenia statusu prawnego podania wniesionego za pomocą poczty elektronicznej.

Zgodnie z komentarzem do KPA „przepisy KPA przyjęły zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie formy i treści podania. Spełnienie tych ograniczonych wymagań formalnych jest niezbędną przesłanką skuteczności prawnej danej czynności procesowej strony lub uczestnika postępowania. Przy braku dokumentacji pisemnej lub dokumentu elektronicznego wniesienia podania należy przyjąć, że podanie nie zostało wniesione”¹.

Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Na przykład WSA w Łodzi podtrzymał argumentację SKO w Łodzi, które uznało, iż nie jest dopuszczalne wniesienie odwołania pocztą elektroniczną. Zdaniem kolegium odwołanie można wnieść za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ale tylko przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu podatkowego utworzoną na podstawie przepisów *InformPodPublU*. Elektroniczne skrzynki podawcze Prezydenta Miasta Łodzi, jak również Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, zostały utworzone na platformie *ePUAP*. Odwołanie przesłane z ich pominięciem nie mogło być uznane za podanie w rozumieniu art. 168 § 1 *OrdPU* (odpowiednio art. 63 § 1 KPA), gdyż nie zostało złożone w sposób, o którym

¹ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, art. 64, nb. 3, Warszawa 2017.

mowa w art. 168 § 1 i 3a OrdPU. W takiej sytuacji nie było też podstaw do wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych pisma, w postaci braku podpisu strony.

Orzecznictwo

Podatnik, który zamierza złożyć podanie (żądanie, wyjaśnienie, odwołanie, zażalenie, ponaglenie, wniosek) za pomocą środków komunikacji elektronicznej, musi zachować wymogi stawiane przez cytowane przepisy. O ile chce swoim pismem wywołać skutki prawne, musi skorzystać z przewidzianego prawem kanału komunikacji z organem administracji, czy też inaczej – zachować jedną z form wnoszenia podań, wskazanych w przepisie. Nie można mówić o skutecznym złożeniu pisma przez stronę postępowania w sytuacji, gdy zostanie ono wniesione z pominięciem obowiązujących procedur (wyr. WSA w Łodzi z 17.11.2014 r., I SAB/Łd 7/14, Legalis).

Inne stanowisko zaprezentował WSA w Gorzowie Wielkopolskim. Sąd przyjął bowiem, że odwołanie do SKO wniesione e-mailem bez wymaganego podpisu elektronicznego jest podaniem obciążonym brakiem formalnym. Sąd odniósł się jednak wyłącznie do braku podpisu.

Orzecznictwo

Decyzja organu I instancji została doręczona skarżącej, natomiast odwołanie od niej zostało przesłane za pośrednictwem poczty elektronicznej. Odwołanie nie zostało więc złożone do organu przy wykorzystaniu elektronicznej skrzynki podawczej, tym samym nie zostało także uwierzytelnione zgodnie z art. 63 § 3a KPA przy użyciu mechanizmów określonych art. 20a ust. 1 albo 2 InformPodPublU05 – opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Tak złożone odwołanie nie czyni zadość wymogom formalnym określonym w art. 63 § 3a KPA. Sąd nie podziela jednak stanowiska SKO, że brak podpisu pod odwołaniem przesłanym do organu jako załącznik do wiadomości e-mailowej przesłanej drogą elektroniczną jest nieusuwalny i w konsekwencji odwołanie to nie wywołuje skutków prawnych. Zgodnie bowiem z treścią art. 64 § 2 KPA, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Rację ma więc skarżąca, twierdząc, że brak na podaniu wnoszonym w formie elektronicznej bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 63 § 3a KPA) jest brakiem formalnym, który może być usunięty w trybie art. 64 § 2 KPA, o ile znany jest adres wnoszącego podanie (odwołanie złożone na adres elektroniczny SKO powinno być potraktowane jako złożone w zwykłej – pisemnej formie). Brak ten można uzupełnić poprzez przesłanie podania przez wnoszącego i opatrzenia go bezpiecznym podpisem elektronicznym, złożenie odwołania w formie pisemnej z własnoręcznym podpisem, bądź też wniesienie go ustnie do protokołu (wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z 27.3.2014 r., II SA/Go 147/14, Legalis).

Odmienność stanu prawnego polega m.in. na tym, że wymienione wcześniej SKO w Łodzi nie udostępniło możliwości wnoszenia pism przez elektroniczną skrzynkę podawczą, mimo że taki obowiązek wynika z art. 16 ust. 1 InformPodPublU. Sąd w uzasadnieniu nie podniósł tego argumentu, nie rozwiął też wątpliwości co do przyczyn uznania skuteczności wniesienia podania za pomocą poczty elektronicznej. Uznał, iż mimo obowiązywania przepisu art. 63 § 1 KPA, zgodnie z którym podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone także **za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji**

publicznej, wniesienie podania e-mailem należy uznać za skuteczne (aczkolwiek obarczone wadą formalną z uwagi na brak wymaganego podpisu elektronicznego).

Wątpliwości dotyczące wykorzystania poczty elektronicznej do wnoszenia podań mogą wynikać z faktu, iż w okresie od 1.1.1999 r. do 17.6.2010 r. możliwe było wykorzystanie poczty elektronicznej. Z dniem 17.6.2010 r. dokonano wykreślenia poczty elektronicznej (również formularza elektronicznego umieszczonego na stronie internetowej organu umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego organu). W przypadku wniesienia podania za pomocą środków komunikacji elektronicznej wprowadzono wymóg, iż musi to nastąpić przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie przepisów InformPodPubIU05.

Przyjmując stanowisko, zgodnie z którym wniesienie podania w formie dokumentu elektronicznego ma nastąpić przez elektroniczną skrzynkę podawczą, a tym samym wyłączone jest wykorzystanie poczty elektronicznej do realizacji tego celu, należy przyjąć, iż podanie przesłane e-mailem w ogóle nie zostało wniesione. W takim przypadku niedopuszczalne jest również wezwanie do uzupełnienia braków formalnych, skoro uznaje się, iż podania nie wniesiono. Natomiast z całą pewnością konieczne było poinformowanie wnoszącego podanie o dopuszczalnych sposobach jego wniesienia. Obowiązek ten wynikał z zasady ogólnej informowania stron (art. 9 KPA, art. 121 § 2 OrdPU).

Ważne

Organy administracji publicznej są zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Zasada ta znajduje potwierdzenie w DokElR (§ 9 ust. 1–2). Pisma skierowane na adres poczty elektronicznej podmiotu publicznego traktuje się jako przesyłki złożone w trybie niewymagającym potwierdzenia wniesienia podania, w szczególności takiego, o którym mowa w art. 63 § 4 KPA lub w art. 168 § 4 OrdPU. W przypadku gdy:

- 1) w przepisach prawa został określony wzór pisma lub wzór nieelektroniczny,
- 2) w centralnym lub lokalnym repozytorium został umieszczony wzór pisma przeznaczony do załatwiania danej sprawy – inny niż ogólny, o którym mowa w § 19 – przesyłki złożone w sposób, o którym mowa w ust. 1, uważa się za wniesione nieskutecznie.

Z dniem 5.10.2021 r. ustawodawca doprecyzował przepisy dotyczące statusu poczty elektronicznej, jako środka służącego do wnoszenia podań. Zgodnie z art. 63 § 1 zd. 3 KPA, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Od 7.7.2022 r., w wyniku nowelizacji wprowadzonej ustawą z 8.6.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301), dopuszczalne jest również wnoszenie podań utrwalonych w postaci elektronicznej za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej.

Dopuszczenie możliwości wniesienia podania za pośrednictwem systemu teleinformatycznego organu jest możliwe, o ile system ten spełni określone prawem wymagania. Nie zostały one określone niestety wprost w przepisach KPA, natomiast wynikają z InformPodPublU, która reguluje przede wszystkim kwestie związane z wykorzystaniem platformy ePUAP. Jednak przez analogię należy uwzględnić – przed dopuszczeniem możliwości wnoszenia podań – wymagania stawiane tego typu systemom teleinformatycznym.

Ważne

System teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów PrTelekom.

Brak precyzyjnego odwołania w przepisach KPA do przepisów InformPodPublU w zakresie wymagań stawianych systemom do szeroko rozumianych doręczeń elektronicznych, może budzić wątpliwości interpretacyjne. Właściwe jest jednak przyjęcie, iż system taki powinien spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych (art. 3 pkt 9 InformPodPublU), ale również zapewniać chociażby generowanie urzędowych poświadczeń odbioru. Doprecyzowaniem przepisów InformPodPublU jest DokElR.

Ważne

Do całego procesu obsługi doręczeń organy administracji publicznej wykorzystują bezpieczny kanał komunikacji zgodny z aktualną technologią stosowaną w Internecie, określoną przez normy, standardy lub rekomendacje ustanowione przez krajową jednostkę normalizacyjną lub jednostkę normalizacyjną UE. W przypadku gdy w danej sprawie brak jest norm lub standardów, o których mowa w § 4 ust. 1 DokElR, stosuje się standardy uznane na poziomie międzynarodowym, w szczególności opracowane przez:

- 1) *Internet Engineering Task Force (IETF)* i publikowane w postaci *Request For Comments (RFC)*,
- 2) *World Wide Web Consortium (W3C)* i publikowane w postaci *W3C Recommendation (REC)* – adekwatnie do potrzeb wynikających z realizowanych zadań oraz aktualnie stosowanych technologii informatycznych.

System teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń zapewnia oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji. Przy dokonywaniu oznaczeń za pomocą systemu teleinformatycznego należy:

- 1) wykorzystywać moduły kryptograficzne spełniające wymagania zaleceń CEN-CWA 14167-2 lub nowsze, w celu:
 - a) zapewnienia generowania i przechowywania materiału kryptograficznego służącego do oznaczania danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych,
 - b) ochrony przed nieuprawnionym dostępem,
 - c) zabezpieczenia przed nieuprawnioną ingerencją przez zniszczenie materiału kryptograficznego w przypadku wykrycia takiej ingerencji;
- 2) wykorzystywać urządzenia udostępniające urzędowy koordynowany czas UTC(PL) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecz-

nej z 19.3.2004 r. w sprawie sposobów rozpowszechniania sygnałów czasu urzędowego i uniwersalnego czasu koordynowanego UTC(PL) (Dz.U. z 2014 r. poz. 548);

- 3) stosować techniki kryptograficzne zgodnie z udokumentowaną analizą ryzyka.

System teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń automatycznie generuje informację wskazującą, że nie wpłynęło w terminie potwierdzone urzędowe poświadczenie odbioru, o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 KPA i w art. 152a § 1 OrdPU, zwane dalej „poświadczeniem doręczenia”.

Dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych, zwane dalej „poświadczeniem przedłożenia”, oraz potwierdzone i niepotwierdzone poświadczenia doręczeń, organ administracji publicznej przechowuje przez co najmniej taki okres, przez jaki jest obowiązany przechowywać pisma, których dotyczą te poświadczenia.

2. Postępowanie podatkowe

Podobne regulacje w zakresie dotyczącym sposobów wniesienia podania zawierają przepisy OrdPU. Zgodnie z art. 168 § 1 OrdPU podania wnosi się:

- 1) na piśmie lub
- 2) ustnie do protokołu, a także
- 3) za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu podatkowego lub portal podatkowy.

Pismo, kierowane do organu podatkowego, rozumiane jest obecnie, zgodnie z art. 126 § 4 OrdPU, jako pismo sporządzone w postaci papierowej lub elektronicznej. W przypadku podań utrwalonych w postaci elektronicznej wnosi się je:

- 1) na adres do doręczeń elektronicznych,
- 2) za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu podatkowego.

W przepisach OrdPU dodatkowo uregulowano kwestię dotyczącą deklaracji. W art. 3a wskazano, iż w przypadku, w którym w odrębnych przepisach nie uregulowano inaczej, deklaracje mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Natomiast zgodnie z art. 3d OrdPU składanie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), staroście, marszałkowi województwa regulują odrębne przepisy. Przepis szczególny w tym wypadku wydawany jest m.in. na podstawie:

- 1) art. 6a ust. 12 PodRoLU – w przypadku warunków i trybu składania informacji o gruntach oraz deklaracji na podatek rolny za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 2) art. 6 ust. 10 PodLeśnyU – w przypadku warunków i trybu składania informacji o lasach oraz deklaracji na podatek leśny za pomocą środków komunikacji elektronicznej;

- 3) art. 6 ust. 14, art. 9 ust. 9 PodLokU w przypadku warunków i trybu składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) art. 9 ust. 9 PodLokU w przypadku możliwości składania deklaracji na podatek od środków transportowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Analogicznie jak w przypadku KPA, również w przepisach OrdPU doprecyzowano, z dniem 5.10.2021 r., przepisy dotyczące ewentualnego wykorzystania poczty elektronicznej jako środka komunikacji do wnoszenia podań. Zgodnie z art. 169 § 1b OrdPU w przypadku wniesienia podania w formie innej niż wskazana w art. 168 § 1 OrdPU (na piśmie lub ustnie do protokołu, a podania utrwalone w postaci elektronicznej – na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu podatkowego) pozostawia się je bez rozpatrzenia, bez obowiązku zawiadomienia o tym wnoszącego.

Od 7.7.2022 r. również w przepisach OrdPU dopuszczono wnoszenie podań utrwalonych w postaci elektronicznej za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu podatkowego. Wątpliwości dotyczące wymagań stawianych tego typu systemowi są zbliżone jak w przypadku postępowania administracyjnego omówionego wcześniej z jedną istotną różnicą.

Celem zmian prawnych wprowadzonych ustawą z 8.6.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301) było dostosowanie przepisów proceduralnych do wdrażania nowych rozwiązań teleinformatycznych w KAS. Szczegółowe zasady określające funkcjonowanie systemu KAS (e-Urząd Skarbowy i Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych), umożliwiającego m.in. wnoszenie podań w postaci elektronicznej, określone zostały w przepisach KASU.

Ważne

Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych to system teleinformatyczny KAS służący w szczególności do składania i doręczania pism pomiędzy organami KAS a użytkownikiem PUESC w sprawach z zakresu prawa celnego, podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług w tytule importu towarów, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzspółnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od wydobycia niektórych kopalin, opłaty paliwowej, opłaty emisyjnej i gier hazardowych.

Ważne

E-Urząd Skarbowy to system teleinformatyczny KAS służący w szczególności do:

- 1) załatwiania spraw przez organy KAS;
- 2) składania i doręczania:
 - a) pism w sprawach dotyczących wydawania przez organy KAS wiążących informacji stawkowych, interpretacji ogólnych i interpretacji indywidualnych, w zakresie określonym w art. 35a ust. 1 KASU,
 - b) innych niż wymienione w lit. a pism pomiędzy organami KAS a osobami fizycznymi i jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem pism w sprawach, o których mowa w art. 35a ust. 1.

Określenie szczegółowych wymagań stawianych systemom służącym komunikacji elektronicznej należy uznać za właściwe. Niestety brak jednolitych rozwiązań w różnych procedurach prawnych dotyczących m.in. wnoszenia dokumentu w postaci elektronicznej do różnych organów, będzie rodziło z całą pewnością szereg wątpliwości.

3. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków

Przepisy KPA i OrdPU nie wyczerpują możliwości wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w kontaktach z administracją publiczną. Przepisy szczególne mogą i dopuszczają wykorzystanie również innych środków komunikacji elektronicznej. Przewidują również inne procedury załatwiania spraw.

Przykładem regulacji dopuszczającej wykorzystanie poczty elektronicznej do wnoszenia pism do organów administracji publicznej są przepisy RozpatrSkargR. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 226 KPA. Mimo że przepisy dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków zawarte są w KPA (Dział VIII), to w zakresie sposobu wnoszenia skarg i wniosków są niejednolite z przepisami art. 63 § 1 KPA. Zgodnie bowiem z § 5 RozpatrSkargR skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Możliwość wniesienia podania z wykorzystaniem poczty elektronicznej wprowadzono do przepisów KPA z dniem 1.1.1999 r. ustawą z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126). W wyniku zmian KPA wprowadzonych z dniem 17.6.2010 r. przez ZmInformPodPublU10 doprecyzowano przepisy dotyczące sposobu wnoszenia podań za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wykreślając przepis dopuszczający wykorzystanie poczty elektronicznej. Z uwagi na wątpliwości interpretacyjne na mocy DorElektrU dodatkowo doprecyzowano przepisy wskazując wprost, iż podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania (o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej). Natomiast pojęcie poczty elektronicznej wprowadzono do przepisów RozpatrSkargR z dniem 6.2.2002 r. Przepisy rozporządzenia obowiązują w niezmienionym brzmieniu do dnia dzisiejszego. Oznacza to, iż skargę i wniosek można wnieść za pomocą poczty elektronicznej.

Postępowanie skargowe jest postępowaniem uproszczonym. Nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi. Nie ma też toku instancji ani środków zaskarżenia². Uproszczony charakter postępowania przemawia za pozostawieniem poczty elektronicznej jako środka komunikacji elektronicznej powszechnie stosowanego. Wynika to również z faktu, iż przepisy RozpatrSkargR nie wymagają indywidualizacji strony postępowania (w omawianym postępowaniu nie ma strony postępowania). Nie

²J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, art. 221, nb. 6, Warszawa 2017.

wymagają również podpisu skarżącego (wnioskodawcy). Wymagają wyłącznie wskazania imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego (§ 8 ust. 1 RozpatrSkargR). Dane te można wskazać również w treści e-maila bez konieczności składania podpisu.

Zasadne wydaje się jednak również dopuszczenie wykorzystania do wnoszenia skarg i wniosków elektronicznej skrzynki podawczej oraz konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej jako bardziej zaawansowanego środka komunikacji elektronicznej niż poczta elektroniczna. W praktyce działania administracji, skargi i wnioski wnoszone przez elektroniczną skrzynkę podawczą, są rozpatrywane, mimo iż taki środek komunikacji nie został dopuszczony wprost w przepisach prawa dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków.

4. Postępowanie w sprawie petycji

Rozpatrywanie petycji do 6.9.2015 r. podlegało rygorom Działu VIII KPA. Z dniem tym weszły z życie przepisy PetycjeU. W inny sposób niż w odniesieniu do skarg i wniosków uregulowano m.in. dopuszczalność wnoszenia petycji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Wskazano bowiem, że petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 4 ust. 1 PetycjeU). Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję.

Brak dookreślenia, jakimi środkami komunikacji elektronicznej może być złożona petycja, powoduje, iż wykorzystanie zarówno elektronicznej skrzynki podawczej, konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, jak i poczty elektronicznej będzie skuteczne.

W przypadku regulacji wskazującej na możliwość wykorzystania środków komunikacji elektronicznej, bez sprecyzowania, o jakie środki chodzi, można się zastanawiać nad dopuszczalnością wnoszenia petycji również z wykorzystaniem innych środków komunikacji elektronicznej.

Ważne

Środki komunikacji elektronicznej to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna (art. 2 pkt 5 ŚwiadUsłElektU).

Środkiem komunikacji elektronicznej jest zarówno elektroniczna skrzynka podawcza, (niezależnie od tego, czy została udostępniona w ramach platformy ePUAP, czy w ramach innego systemu teleinformatycznego), formularz elektroniczny udostępniony np. w ramach platform regionalnych, czy też innego systemu teleinformatycznego organu, poczta elektroniczna, sms/mms.

Zdaniem autora, dopuszczalne jest, przy wnoszeniu petycji, wykorzystanie np. formularza elektronicznego umieszczonego na stronie właściwego podmiotu umożliwiającego

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl