

Marcin Butkiewicz

Wnoszenie podań pocztą elektroniczną na podstawie przepisów k.p.a.

Palestra 49/9-10(561-562), 70-75

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WNOSZENIE PODAŃ POCZTĄ ELEKTRONICZNĄ NA PODSTAWIE PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Wejście w życie ustawy o podpisie elektronicznym¹ wprowadziło do polskiego systemu prawnego nowy instrument – bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany ważnym kwalifikowanym certyfikatem. Szczególne znaczenie tej instytucji polega na tym, iż ustawodawca przyznał jej doniosłe miejsce w obrocie prawnym, a mianowicie korzystanie z niej w środowisku elektronicznym (a więc zarówno w Internecie, jak i na nośnikach danych, takich jak dyskietki, płyty CD-R, DVD) ma ten sam skutek prawny co posługiwanie się dokumentem spisany na kartce papieru z podpisem własnoręcznym². Podstawą takiej równoważności są zasady wyrażone w dwóch artykułach wspomnianej ustawy.

Pierwszy z nich to art. 5 ust. 2 stanowiący, iż *„dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”*. Jest to tzw. zasada równoważności podpisu elektronicznego z własnoręcznym. Zaznaczyć od razu trzeba, iż w chwili obecnej nie ma żadnych przepisów odrębnych „stanowiących inaczej”, stąd też stosowanie normy art. 5 ust. 2 nie jest w chwili obecnej ograniczone.

Drugim przepisem był art. 54 ustawy o podpisie elektronicznym, zmieniający art. 78 k.c., ponownie jednak znowelizowany³. Obecny art. 78 § 2 otrzymał więc następujące brzmienie: *„Oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej”*.

¹ Ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.).

² Na temat założeń ustawy zob. I. Sitnicki, *Krótki komentarz do kierunków założeń ustawy o podpisie elektronicznym*, „Palestra” 2002, Nr 1–2, s. 40 i n.

³ Art. 1 pkt 23 ustawy z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408).

Zatem jak wynika z powyższych przepisów, składanie pism drogą elektroniczną przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego równoważnego w skutkach prawnych z własnoręcznym jest w każdym przypadku dozwolone i równie skuteczne, jak w przypadku pism „na papierze”.

Ważne jest przy tym, aby odróżniać rodzaje podpisów wymienione w tej ustawie. Podpis elektroniczny jest równoważny własnoręcznemu, jeżeli jest:

a) bezpiecznym podpisem elektronicznym, a więc generowanym za pomocą urządzeń i oprogramowania spełniającego wymagania określone w ustawie i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach;

b) weryfikowany certyfikatem:

- kwalifikowanym, a więc takim, który został wystawiony przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne,
- ważnym w chwili składania podpisu.

Tak więc posłużenie się zwykłym podpisem elektronicznym czy też bezpiecznym podpisem elektronicznym, ale bez ważnego kwalifikowanego certyfikatu, nie wywrze skutku prawnego podpisu własnoręcznego.

W literaturze pojawiły się poglądy dotyczące stosowania tej nowej instytucji przy wnoszeniu podań drogą elektroniczną⁴ w postępowaniu administracyjnym, które niestety nie są jednolite. Stąd też zachodzi potrzeba rozważenia, czy do skutecznego wnoszenia podań w ten sposób podpis elektroniczny jest niezbędny, a jeżeli tak, to który z podpisów elektronicznych ma być stosowany.

Jeszcze przed uchwaleniem ustawy o podpisie elektronicznym obowiązywał art. 63 k.p.a.⁵ mający na celu odformalizowanie postępowania na korzyść stron. Art. 63 § 1 k.p.a. stanowi, iż podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone m.in. za pomocą poczty elektronicznej⁶. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, tak złożone podanie powinno zawierać co najmniej:

- wskazanie osoby, od której pochodzi,
- jej adres,
- oraz żądanie.

Wskazanie osoby oraz jej adresu jest konieczne, gdyż oba te elementy zostały uznane przez prawodawcę za niezbędne dla indywidualizacji strony postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości nawiązania z nią kontaktu oraz zawiadomienia o załatwieniu sprawy.

Rozpatrując kwestię adresu strony wnoszącej podanie przez Internet, zastanawiające jest, czy podanie adresu poczty elektronicznej jest wystarczającą przesłan-

⁴ Zarówno w tym miejscu, jak i w dalszej części artykułu używając sformułowania „drogą elektroniczną” mam na myśli „pocztę elektroniczną”.

⁵ Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁶ Wyrazy „telefaks” i „poczta elektroniczna” wprowadzono do art. 63 § 1 k.p.a. ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126), która weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

ką uznania podania za złożone skutecznie – oczywiście przy założeniu, iż pozostałe wymagania (wskazanie osoby i żądania) zostały dochowane. W chwili obecnej wydaje mi się, że taka interpretacja jest za daleko idąca. O ile art. 63 k.p.a. dotyczy wnoszenia podań, o tyle zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 14 k.p.a., sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Wszak, jak powyżej wspomniano, określony podpis elektroniczny nadaje utwalonym danym w postaci elektronicznej skutek formy pisemnej, a więc odpowiedź w postaci elektronicznej jest teoretycznie możliwa, jednak żaden przepis nie zobowiązuje organów administracji do korzystania z takiego podpisu, dlatego też w praktyce – przy uwzględnieniu poziomu informatyzacji organów administracji – sprawy są załatwiane „na papierze”. Co więcej, stronę należy poinformować o załatwieniu sprawy, a więc doręczyć jej odpowiedź organu. W zakresie doręczeń przepisy k.p.a. nakazują doręczać pisma w określonym miejscu (art. 42, 45 k.p.a.)⁷. Doręczenie na serwer przyjmujący pocztę elektroniczną, czy też komputer, który ją odbiera, nie spełnia wymogów dotyczących doręczeń z k.p.a. Taka możliwość została natomiast przewidziana w art. 65 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Stanowi on wyraźnie, iż pismo może być także doręczone za pośrednictwem poczty elektronicznej, a dowodem doręczenia jest potwierdzenie transmisji danych.

Stosownie do art. 63 § 4 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący je tego zażąda. Żądanie potwierdzenia nie musi być zawarte w treści podania. Można go także zażądać w sposób całkowicie zautomatyzowany, przez dokonanie odpowiedniej konfiguracji programu pocztowego. Takie rozwiązania są dostępne także dla użytkowników serwisów oferujących usługi poczty elektronicznej przez strony www. Również udzielenie potwierdzenia może się odbyć w ten sam sposób. W celu zwiększenia ochrony praw i interesów stron można jedynie wysunąć postulat *de lege ferenda*, by kwestia potwierdzania złożenia dokumentów w wersji elektronicznej była obowiązkowa, chyba że wnoszący żąda inaczej. Ustawodawca już zresztą dostrzegł znaczenie dowodowe potwierdzania otrzymania wiadomości elektronicznej, wprowadzając omawiany już art. 65 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na temat znaczenia potwierdzania wniesienia pisma wypowiedział się też Naczelny Sąd Administracyjny stając na stanowisku, iż „organy administracyjne powinny czuwać nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Trudno wymagać od obywatela, aby znał na tyle przepisy regulujące postępowanie dowodowe, aby zdawał sobie sprawę ze znaczenia dowodu potwierdzają-

⁷ Autor wszak spotkał się z sytuacją załatwienia jego sprawy drogą elektroniczną (po wniesieniu podania pocztą elektroniczną), jednak ów przypadek nie może prowadzić do interpretacji rozszerzającej.

⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz.1270); ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

cego złożenie dokumentu. Dlatego też organy administracji powinny wydawać potwierdzenia bez osobnego żądania strony⁹.

Zauważyć należy, iż dla podań wnoszonych pocztą elektroniczną nie został przewidziany obowiązek zamieszczenia podpisu – jak to *expressis verbis* zastrzeżono przy wnoszeniu podań pisemnie, czy też ustnie do protokołu, gdzie wymagany jest ponadto podpis sporządzającego protokół. Zatem twierdzenie¹⁰, jakoby przy przesyłaniu podań pocztą elektroniczną podpis elektroniczny był niezbędnym elementem podania, jest wynikiem niewłaściwej wykładni przepisów. Podobnie przy korzystaniu z telefaksu brak podpisu nie stanowi przeszkody do uznania podania za złożone skutecznie. Nadmienić przy tym wypada, że korzystanie z bezpiecznego podpisu elektronicznego, z lub bez certyfikatu, jest kosztowne¹¹, co stanowi na dzień dzisiejszy skuteczną barierę przed powszechnym korzystaniem z urządzeń służących do generowania takiego podpisu. Mając to na uwadze, założenie, że przy wysyłaniu podań e-mailem obligatoryjne jest korzystanie z tej instytucji, byłoby wbrew *ratio legis* art. 63 § 1 k.p.a., gdyż taki obowiązek raczej utrudniałby niż ułatwiał wnoszenie podań drogą elektroniczną.

Ponadto, jak nadmieniono, artykuł dotyczący wnoszenia podań pocztą elektroniczną wszedł w życie, gdy nie było ustawy o podpisie elektronicznym. K.p.a. nie odsyłał przy tym do żadnych przepisów precyzujących, w jaki sposób uwierzytelnić wnoszącego podanie drogą elektroniczną, ani nie zawierał zastrzeżeń dotyczących elektronicznej instytucji prawnej równoważnej podpisowi własnoręcznemu. Zatem wychodząc z założenia racjonalnego działania ustawodawcy, należy przyjąć, że twierdzenie o obowiązku załączania do podania przesyłanego pocztą elektroniczną bezpiecznego podpisu elektronicznego nie znajduje podstaw w wykładni przepisów k.p.a.

Problemy w elektronicznym składaniu podań bez użycia bezpiecznego podpisu elektronicznego z ważnym kwalifikowanym certyfikatem pojawiają się natomiast, gdy weźmie się pod uwagę, iż podanie zostało złożone przez pełnomocnika. Tej kwestii dotyczy art. 33 k.p.a. Pełnomocnictwo stosownie do art. 33 § 2 k.p.a. powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Nadto pełnomocnik

⁹ Wyrok NSA w Lublinie z 12 maja 1997 r., SA/Lu 411/95, opublikowany w Lex Omega – LEX nr 29810.

¹⁰ Zob. m.in. M. Marucha, *Nowa ustawa o podpisie elektronicznym*, MoP 2002, nr 2, s. 72. Zdaniem autorki, niezbędny przy wnoszeniu podań pocztą elektroniczną, na podstawie art. 63 k.p.a., jest bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany ważnym kwalifikowanym certyfikatem; a także: G. Łaszczycza (w.): G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 488, Warszawa 2003, oraz cytowana tam literatura. W tym przypadku autor uznał, iż konieczne jest korzystanie z bezpiecznego podpisu elektronicznego.

¹¹ Przykładowy cennik usług podany jest na stronach internetowych kwalifikowanych podmiotów certyfikacyjnych, np. www.unizeto.pl, www.signet.pl. W zasadzie minimalna kwota niezbędna na zakup urządzenia, karty z mikroprocesorem i oprogramowania to kilkaset złotych.

dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (art. 33 § 3 k.p.a.). Jak wynika z powyższego przepisu, nie przewidziano możliwości korzystania przez pełnomocnika z poczty elektronicznej przy wnoszeniu podań. Jednak korzystając z równoważności podpisów własnoręcznego i określonego elektronicznego, takiej możliwości nie można wykluczyć. Samo posłużenie się przez pełnomocnika pocztą elektroniczną bez podpisu elektronicznego lub nawet z podpisem elektronicznym, ale bez ważnego kwalifikowanego certyfikatu, nie będzie skutecznie wniesionym podaniem i może skutkować wezwaniem do usunięcia braków pełnomocnictwa. Konieczny jest przy uwierzytelnionym pełnomocnictwie¹² bezpieczny podpis elektroniczny z ważnym kwalifikowanym certyfikatem. Załączane dokumenty nie musiałyby być tak sygnowane.

Istotne znaczenie dla implementacji nowych sposobów elektronicznego potwierdzania autentyczności w administracji ma art. 58 § 2 ustawy o podpisie elektronicznym, nakazujący organom władzy publicznej umożliwienie odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej, w przypadkach, gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Zdaniem B. Adamiak „*dopuszczalna zatem będzie forma złożenia podania w postaci elektronicznej*”, z tym że autorka zastrzega, iż złożenie podania będzie skuteczne, jeżeli zostanie ono opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym z ważnym kwalifikowanym certyfikatem¹³. Powyższe twierdzenie nie jest precyzyjne. Otóż po pierwsze, artykuł ten dotyczy takich sytuacji, w których przepisy nakładają obowiązek korzystania przy wnoszeniu podań, wniosków, czy też dokonywaniu innych czynności, z określonej formy czy też określonego wzoru. Warunki techniczne i warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów zostaną określone w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. gospodarki (art. 58 § 3 ustawy o podpisie elektronicznym). Natomiast gdy przepisy takiego obowiązku nie nakładają, normy tego przepisu nie stosuje się. Po drugie, jak wspomniano powyżej, możliwość składania podań drogą elektroniczną w zakresie postępowania administracyjnego jest możliwa już obecnie na podstawie k.p.a., i to bez podpisu elektronicznego. Wreszcie, po trzecie, zwrócić należy także uwagę na art. 58 § 1 ustawy o podpisie elektronicznym, który zawiera normy związane z dostosowywaniem działalności organów władzy publicznej do przepisów tejże ustawy. I tak zobowiązuje on organy władzy publicznej do dostosowania swojej działalności do wymogów tej ustawy w zakresie:

- świadczenia usług certyfikacyjnych oraz

¹² Samo pełnomocnictwo nie musi być udzielone w postaci elektronicznej. Wystarczy, iż pełnomocnik załączy zeskanowany dokument pełnomocnictwa i opatry go własnym bezpiecznym podpisem elektronicznym z ważnym kwalifikowanym certyfikatem.

¹³ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 349.

– wykorzystania systemów teleinformatycznych związanych ze świadczeniem usług certyfikacyjnych.

Dla potrzeb niniejszych rozważań szczególne znaczenie ma drugi przypadek. Przewiduje on bowiem, iż korzystanie przez odbiorców usług certyfikacyjnych z podpisu elektronicznego jest możliwe w kontaktach z organami administracji korzystającymi z systemów teleinformatycznych już od początku 2003 roku. Zatem w przypadku, gdy organ administracji, do którego wniesiono pismo z bezpiecznym podpisem elektronicznym z ważnym kwalifikowanym certyfikatem wystawionym zgodnie z tą ustawą przez jeden z polskich kwalifikowanych podmiotów certyfikacyjnych, nie może zasłaniać się niemożnością weryfikacji tego certyfikatu ze względu na braki w stosowanych rozwiązaniach informatycznych, gdyż to na nim ciążył obowiązek dostosowania działalności do wymogów ustawy o podpisie elektronicznym.

Reasumując, zarówno przed uchwaleniem, jak i po wejściu w życie ustawy o podpisie elektronicznym korzystanie z tej instytucji nie było i nadal nie jest nakazane w przypadkach składania podań pocztą elektroniczną na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże wprowadzona zasada równoważności, spełniającego dodatkowe wymagania podpisu elektronicznego z własnoręcznym, daje okazję szerszego korzystania z elektronicznych sposobów komunikacji z organami administracji. Z jednej strony dotyczy to przesyłania dokumentów w sposób elektroniczny, jak przykładowo w przypadku składania podań przez pełnomocnika, co dotychczas nie było możliwe, a z drugiej, na co warto zwrócić uwagę, możliwości składania wszelkich dokumentów na nośnikach danych, takich jak płyty CD czy dyskietki.