

PODPISYWAĆ CZY NIE PODPISYWAĆ (ZAŁĄCZNIKI DO PISMA OGÓLNEGO W EPUAP)? RYZYKOWNE SKUTKI ŁASKAWOŚCI MINISTRA

– pismo Ministra Cyfryzacji z 14.10.2022 na tle uchwały NSA z 6.12.2021 r. I FPS 2/21, wyroku WSA w Warszawie z 11.01.2022, III SA/Wa 930/21 oraz postanowienia WSA w Łodzi z 9.03.2022, I SA/Łd 652/21)

dr Łukasz Maszewski (UMK)



Ma być dobrze czy ma być lepiej?



Zaczęło się od uchwaty?

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Naczelny Sąd Administracyjny (...) podjął następującą uchwałę: Zgodnie z art. 57 § 1 w zw. z oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), **skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.**

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Problem - skarga a podpis zaufany tylko na formularzu pisma ogólnego

(...) Istotne jest bowiem rozstrzygnięcie, czy w sytuacji gdy pełnomocnik strony wniósł do sądu administracyjnego skargę za pomocą środków komunikacji elektronicznej, za pośrednictwem systemu ePUAP, składając podpis zaufany na formularzu pisma ogólnego, załączając skargę i pełnomocnictwo, sąd administracyjny prawidłowo uznał, że przedmiotowa skarga i pełnomocnictwo obarczone są brakiem formalnym podpisu, gdyż zgodnie z art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a., pisma i załączniki w formie dokumentu elektronicznego powinny być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

W orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy

W świetle przedstawionego zagadnienia prawnego zarysowały się w orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy. (zob. np. postanowienia NSA: z 16 czerwca 2020 r., sygn. akt I OZ 275/20, z 29 października 2020 r., sygn. akt I OZ 815/20, z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I FZ 76/20). W orzeczeniach tych wywodzi się, że załączniki stanowią integralną część pisma, które zostało podpisane podpisem elektronicznym. Inaczej mówiąc pismo ogólne, podpisane podpisem elektronicznym, zawiera załączniki do tego pisma, a tak ujęta całość jest jednym dokumentem elektronicznym. Na potwierdzenie stanowiska zawartego w tych orzeczeniach powołano się na oficjalne zasady funkcjonowania platformy ePUAP, w tym **instrukcje i podręczniki dla tej platformy.**

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

W orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy

Natomiast w orzecznictwie reprezentującym przeciwny pogląd przyjmuje się, że literalne brzmienie p.p.s.a. nie pozwala uznać, że podpisanie podpisem elektronicznym formularza pisma ogólnego skutkuje podpisaniem także załączonej do tego pisma skargi. Jak wywodzi się w tych orzeczeniach, to strona postępowania decyduje, czy wpisze treść skargi do tego formularza i pismo to podpisze, czy też dołączy skargę jako załącznik do niego. W tym drugim przypadku strona ma obowiązek podpisania skargi (zob. np. postanowienia NSA: z 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I OZ 1022/20, z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt I OZ 1048/20, z 13 listopada 2020 r., sygn. akt I OZ 884/20, z 26 listopada 2020 r., sygn. akt , z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt I OZ 1031/20). (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

ePUAP jako platforma do kontaktu z podmiotami publicznymi

Trzeba zauważyć, że platforma **ePUAP służy do kontaktu z podmiotami publicznymi** w celu załatwiania spraw. Umożliwia jednocześnie podpisanie dokumentu elektronicznego podpisem zaufanym. **Nie jest natomiast wyłącznym narzędziem podpisywania dokumentów elektronicznych.** Formularz pisma ogólnego można podpisać zarówno podpisem zaufanym, jak i kwalifikowanym, natomiast **nie ma technicznej możliwości podpisania z poziomu ePUAP samego załącznika.** Brak ten nie wyklucza w ogóle możliwości podpisania takiego dokumentu w inny sposób, a następnie dołączenia go do formularza pisma ogólnego. Należy zwrócić także uwagę na to, że strona nie musi załączać żadnych dodatkowych plików - treść jej żądania może być zawarta w piśmie ogólnym, które można podpisać w wymagany sposób. (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

ePUAP to nie podpisywarka

Poza tym należy wskazać, że do podpisywania dokumentów elektronicznych dedykowane są inne narzędzia: do podpisywania podpisem zaufanym służy tzw. **Podpisywarka**, zamieszczona na platformie gov.pl, do podpisu kwalifikowanego służą **narzędzia komercyjne**, natomiast do podpisu osobistego przeznaczona jest **aplikacja "e-dowód"**. Dokument elektroniczny podpisany przy pomocy tych narzędzi może zostać wysłany do sądu za pośrednictwem platformy ePUAP, która umożliwia załączenie podpisanego dokumentu elektronicznego do formularza pisma ogólnego. Powyższe oznacza, że nie ma technicznych przeszkód aby korespondencja kierowana do sądu za pomocą platformy ePUAP była podpisana zarówno podpisem zaufanym, jak i kwalifikowanym lub podpisem osobistym. (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Podpis w sensie technicznym a podpis prawnie skuteczny

Zatem mając na względzie zasady wnoszenia pism za pośrednictwem platformy ePUAP, zarówno pismo ogólne, jak i załączoną do niego skargę można uznać za **podpisane** podpisem zaufanym **jedynie w znaczeniu technicznym**, co potwierdza instrukcja do tej platformy. Nie oznacza to jednak, że mamy do czynienia z dokumentami elektronicznymi zawierającymi **prawnie skuteczny podpis**.

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Pismo ogólne jako swoista „koperta”

W sytuacji zatem, gdy formularz pisma ogólnego nie stanowi pisma strony w rozumieniu art. 45 p.p.s.a., jest swego rodzaju "kopertą", do której zapakowane mogą być: pismo strony np. skarga i załączniki np. pełnomocnictwo, wniosek o przyznanie prawa pomocy itd.

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Po wyodrębnieniu pliku – plik bez podpisu

Ponadto, nie ulega wątpliwości, że **wyodrębnienie pliku załącznika z dokumentu XML pozbawia ten załącznik waloru podpisanego dokumentu elektronicznego.** (...) Istotnym argumentem przemawiającym za przyjęciem tego, że wniesienie skargi za pomocą środków komunikacji elektronicznej wymaga odrębnego podpisania jest to, że w sytuacji rozłączenia jej od formularza pisma ogólnego traci ona walor dokumentu elektronicznego podpisanego. (...) Zgodnie z powyższym, niedopuszczalna jest sytuacja, by po rozłączeniu załącznika od pisma ogólnego nie zachował on żadnej ważności. Tak by się stało, gdyby załącznik do pisma ogólnego nie posiadał odrębnego podpisu. (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Skarga jako załącznik czy załączniki do skargi?

Art. 46 § 2a i § 2b p.p.s.a. reguluje materię odrębną od przedmiotu regulowanego instrukcją i zasadami wysyłania pism platformy ePUAP. W szczególności p.p.s.a. nie odnosi się do załączników do pisma ogólnego wnoszonego za pośrednictwem platformy ePUAP. Przepis ten odnosi się do załączników w znaczeniu procesowym jakim rozumie je art. 46 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem każde pismo strony powinno zawierać wymienienie załączników. (...) Należy wziąć pod uwagę także charakter samej skargi, która z zasady jest pismem strony, a nie załącznikiem do innego pisma.

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Co ważniejsze - ePUAP czy PPSA?

Z powyższego wynika, że to skarga powinna być samodzielny dokumentem elektronicznym opatrzonym wymaganym podpisem. Oznacza to, że w przypadku odłączenia od formularza pisma ogólnego będzie dokumentem podpisanym podpisem zaufanym, podpisem kwalifikowanym lub podpisem osobistym. Jednocześnie dokument ten będzie mógł być przekazany pozostałym uczestnikom postępowania zgodnie art. 12b § 2 p.p.s.a. Ustanawia on bowiem wymóg przesłania dokumentów elektronicznych wniesionych do sądu uczestnikom, którzy komunikują się elektronicznie w sposób wskazany w art. 74a p.p.s.a. Z tego względu uznanie, że skarga jest załącznikiem do formularza pisma ogólnego niewymagającym odrębnego podpisu, stanowi odwrócenie zasad obowiązujących w postępowaniu przed sądem administracyjnym i interpretowanie ich przez pryzmat warunków technicznych platformy ePUAP, co jest zabiegiem nieuprawnionym w świetle powołanych norm prawnych (...).

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Znaczenie podpisu w skardze – legitymizacja treści skargi

Należy również zwrócić uwagę na cel formalnego wymogu podpisania pisma strony w procesie sądownoadministracyjnym, a w szczególności pisma jakim jest skarga. Funkcją podpisu pod skargą jest **legitymizacja jej treści przez stronę postępowania**, co tyczy się wszystkich elementów tego pisma, takich jak zakres zaskarżenia czy wnioski procesowe. Wymóg podpisania skargi stanowi jej **element konstrukcyjny**, o którym mowa w art. 57 § 1 p.p.s.a. (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Cel podpisu w skardze – pewność co do treści wniesionej skargi

Wymóg podpisania skargi ma zatem na celu legitymizację jej treści przez skarżącego albo przez osobę działającą w jego imieniu. Podpisanie pisma procesowego, a w szczególności skargi, potwierdza wolę skierowania do sądu administracyjnego środka prawnego o określonej treści. Jak trafnie podkreślono w literaturze przedmiotu taka interpretacja zmierza do tego, **aby nie było wątpliwości, czy w istocie strona załączyła do pisma ogólnego w platformie ePUAP zamierzoną treść skargi. Pewności tej brakuje, gdy podpisane zostało tylko pismo ogólne**, które w swojej treści nie zawiera żadnych elementów skargi, ograniczając się do poinformowania o przesłaniu skargi jako załącznika do niego. (P. Lżycki, ibidem). Zatem interpretację przemawiającą za koniecznością odrębnego podpisania załącznika, a w szczególności skargi, wspiera wykładnia celowościowa. (...) Interpretacja dopuszczająca wnoszenie skargi w formie niepodpisanego załącznika do formularza pisma ogólnego jest sprzeczna nie tylko z celowościową wykładnią przepisów p.p.s.a., ale przede wszystkim z wykładnią językową tych przepisów. Z powołanych przepisów wynika, że podpisane powinno zostać pismo strony, a więc jej wnioski i oświadczenia składane poza rozprawą (art. 45 p.p.s.a.).

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Konieczność odłączenia plików od pisma ogólnego

Jako dodatkowy argument przemawiający za koniecznością odrębnego podpisywania podpisem elektronicznym załączników do formularza pisma ogólnego przesyłanego przez profil zaufany ePUAP, podnieść należy także, że **w przypadku sądu, zasadniczo musi on załącznik (np. skargę) odłączyć od pisma ogólnego i przekazać stronie przeciwnej.** Stąd celowym i przemyślanym zabiegiem było wprowadzenie obowiązku podpisywania załączników (z tego względu zawarto ww. przepis w p.p.s.a., żeby realizować te zadania). Przykładowo załącznikami do pisma ogólnego mogą być skarga i wniosek o przyznanie prawa pomocy zawierający tzw. "dane wrażliwe". W takiej sytuacji nie ulega wątpliwości, że koniecznym jest odłączenie skargi od pozostałych plików.

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Przesyłanie kilku skarg dołączonych do jednego pisma ogólnego

Powszechną praktyką pełnomocników jest też przesyłanie kilku skarg dołączonych do jednego pisma ogólnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w tej sprawie, w której **do pisma ogólnego dołączono trzy skargi**. Nie ulega zatem wątpliwości, że skarga załączona do pisma ogólnego musi zostać samodzielnie podpisana podpisem zaufanym, podpisem kwalifikowanym lub podpisem osobistym. (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Brak możliwości uwierzytelnienia dokumentów elektronicznych, jeżeli są one udostępniane stronom za pomocą środków elektronicznych

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że ustawa nie reguluje zasad odłączania załączników od pisma wnoszonego do sądu w formie dokumentu elektronicznego. Art. 46 § 3 p.p.s.a. stanowi, że "w przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się. W celu doręczania dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne". Przepis ten wskazuje, że kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji, sporządza się **jedynie wówczas, gdy doręcza się je stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism. Zatem nie przewiduje się możliwości uwierzytelnienia dokumentów elektronicznych, jeżeli są one udostępniane stronom za pomocą środków elektronicznych.** (...)

UCHWAŁA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 GRUDNIA 2021 R., I FPS 2/21, LEX NR 3274617

Brak podpisu jako brak formalny skargi

Brak podpisania skargi stanowi brak formalny, w każdym przypadku uzasadniający wezwanie strony do uzupełnienia skargi. Informacja o tym, w jaki sposób podpisać załączniki oraz następnie załączyć je do pisma głównego może stanowić przedmiot odpowiedniego pouczenia. Natomiast naruszenie powyższego wymogu można by rozważyć również w kontekście przyczyny usprawiedliwiającej nieuzupełnienie braku formalnego, uzasadniającej przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi (art. 86 § 1 p.p.s.a.). (...) **W związku z tym, zgodnie z w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i p.p.s.a., skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.**



Uchwała NSA a postępowania podatkowe (administracyjne)



Podanie w postępowaniu podatkowym utrwalone elektronicznie

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 11 STYCZNIA 2022 R., III SA/WA 930/21, LEX NR 3392759

Problem - brak podpisu bezpośrednio w ponagleniu

Przedmiotem oceny Sądu w rozpoznanej sprawie jest postanowienie Szefa KAS z (...) stycznia 2021 r. utrzymujące w mocy postanowienie tego Organu z (...) listopada 2020 r. w przedmiocie **pozostawienia bez rozpatrzenia ponagleń Skarżącej na niezakończony stan sprawy.** (...) Istota sporu w sprawie dotyczyła tego, **czy Szef KAS zasadnie wezwał Spółkę do uzupełniania braków formalnych ponagleń, a z uwagi na ich nieuzupełnienie w terminie, pozostawił ponaglenia bez rozpatrzenia, w sytuacji w której Skarżąca do pisma przewodniego podpisanego podpisem zaufanym, przesłanym za pośrednictwem platformy ePUAP dołączyła załącznik zatytułowany SKAS_DIAS_CWP.zip, który nie został podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym, a podpisu takiego nie zawierały również zawarte w ww. załączniku ponaglenia z 5 października 2020 r. będące przedmiotem niniejszego postępowania.**

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 11 STYCZNIA 2022 R., III SA/WA 930/21, LEX NR 3392759

Czy skarga do WSA czy podanie – muszą być podpisane. Waga uchwały NSA

Wprawdzie powyższa uchwała podjęta została na gruncie przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, niemniej jednak mając na uwadze, że przepisy art. 168 § 3a O.p oraz 46 § 2a p.p.s.a. obligują zarówno wnoszącego podanie do organu podatkowego jak i wnoszącego skargę do sądu - w formie dokumentu elektronicznego - do podpisania podania/skargi kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, **Sąd uznał że uchwała ta nie mogła zostać pominięta przy rozstrzygnięciu niniejszego sporu.** Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, uwzględniając przede wszystkim **wagę orzeczenia jakim jest uchwała NSA**, przyjmuje za tym Sądem, że również podanie stanowiące załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisane jedynie wówczas, gdy zostało ona odrębnie podpisane podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. (...) W ocenie Sądu, argumentacja NSA zaprezentowana w uchwale z 6 grudnia 2021 r. pozostaje aktualna również na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 11 STYCZNIA 2022 R., III SA/WA 930/21, LEX NR 3392759

Art. 168. [Podanie w postępowaniu podatkowym]

§ 3. Podanie wniesione na piśmie albo ustnie do protokołu powinno być **podpisane przez wnoszącego**, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Jeżeli podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 11 STYCZNIA 2022 R., III SA/WA 930/21, LEX NR 3392759

Podanie jako samodzielny dokument elektroniczny opatrzony wymaganym podpisem

Jak już wskazywano przepisy art. 168 § 3a O.p. oraz art. 46 § 2a p.p.s.a., w taki sam sposób określają obowiązek podpisywania podania/skargi wniesionych w formie dokumentu elektronicznego. Należy również wziąć pod uwagę charakter samego podania (żądanie, wyjaśnienie, odwołanie, zażalenie, ponaglenie, wnioski), które z zasady jest pismem strony, a nie załącznikiem do innego pisma. Z powyższego wynika, że **to podanie powinno być samodzielny dokumentem elektronicznym opatrzonym wymaganym podpisem.**

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 11 STYCZNIA 2022 R., III SA/WA 930/21, LEX NR 3392759

Podanie musi być podpisane – legitymizacja treści podania

Należy również wskazać na cel formalnego wymogu podpisania podania. **Funkcją podpisu pod podaniem jest legitymizacja jego treści przez stronę postępowania, co dotyczy się wszystkich elementów tego pisma. Interpretacja dopuszczająca wnoszenie podania w formie niepodpisanego załącznika do formularza pisma ogólnego jest sprzeczna nie tylko z celowościową wykładnią przepisów O.p., ale przede wszystkim z wykładnią językową tych przepisów.** Z przepisu art. 168 § 3a O.p. wynika bowiem, że dokumentem, który powinien zostać podpisany jest właśnie - podanie. (...) Mając powyższe na uwadze Sąd stoi na stanowisku, że skoro, mimo prawidłowego wezwania, Skarżąca w wyznaczonym terminie nie uzupełniła braków formalnych wniesionych ponagleń, to pozostawienie ich przez Szefa KAS bez rozpoznania, na podstawie art. 169 § 1 i § 4 O.p., nie naruszało prawa.



**Decyzja w postępowaniu podatkowym
utrwalona elektronicznie**

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Zaskarżanie decyzji bez podpisu?

Zatem warunkiem skutecznego wniesienia skargi do Sądu jest **uprzednie otrzymanie przez stronę rozstrzygnięcia w sprawie, a następnie wniesienie skargi w ww. terminie**, w trybie przewidzianym w art. 54 § 1 p.p.s.a., tj. za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie warunek ten nie został spełniony, gdyż **zaskarżona decyzja nie została pełnomocnikowi Skarżącej prawidłowo doręczona**. (...) Stosownie do art. 210 § 1 pkt 8 O.p. decyzja zawiera podpis osoby upoważnionej, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. Jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego - musi zawierać kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty. (...)

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Art. 126. [Zasada pisemności postępowania]

§ 1. Sprawy podatkowe załatwiane są na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się **podpisem własnoręcznym**. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się **kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu podatkowego** ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

§ 4. Pisma kierowane do organów podatkowych mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepis § 1.

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Decyzja bez podpisu jako projekt decyzji (nieakt)

W rozpoznawanej sprawie zdaniem pełnomocnika Skarżącej doręczono mu decyzję w formacie niespełniającym formalnoprawnych, tzn. z brakiem podpisu (kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego czy też podpisu osobistego) osób upoważnionych do jej wydania, przez co w rzeczywistości stanowi, "co najwyżej projekt decyzji podatkowej". Stanowisko Skarżącej w tym zakresie zasługuje na aprobatę. Należy stwierdzić, że pełnomocnikowi Strony przesłano projekt decyzji podatkowej, który również może być uznany za kopię decyzji podatkowej. Oznacza to, że pełnomocnikowi Skarżącej nie doręczono oryginału decyzji podatkowej spełniającej wymogi art. 210 § 1 pkt 8 O.p., tj. zawierającej kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty. Konsekwencją braku doręczenia oryginału decyzji podatkowej pełnomocnikowi Skarżącej jest uznanie jej za decyzję nieistniejącą, która nie korzysta z przymiotu domniemania prawidłowości. Sąd podzielił zatem stanowisko pełnomocnika Strony zaprezentowane na rozprawie w dniu 9 marca 2022 r., zgodnie z którym decyzja Kolegium z dnia (...) r. nie weszła do obrotu prawnego, skutkiem czego powinno być odrzucenie skargi jako wniesionej przedwcześnie.

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

PDF bez podpisu elektronicznego jako załącznik do pisma ogólnego?

Powyższego stanowiska nie może podważyć argumentacja organu II instancji zawarta w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którą sporządzony przez Kolegium w dniu 21 czerwca 2021 r. dokument elektroniczny, zawierający załącznik w formie pliku pdf z treścią decyzji organu drugiej instancji, został opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym członków składu orzekającego: A. S.-S., E. M. oraz S. S. Sąd podkreśla, że sam załącznik w formie pliku pdf z treścią decyzji organu II instancji nie został opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym. **Organ odwoławczy stanął jednak na stanowisku, że z uwagi na brak szczegółowej regulacji w przepisach Ordynacji podatkowej - jak to ma miejsce w p.p.s.a. - dotyczącej obowiązku podpisu załączników w postaci pliku pdf do wnoszonych pism i podań drogą elektroniczną, należy uznać, że podpisana w sprawie kwestionowana decyzja została podpisana prawidłowo. (...)**

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Waga uchwały NSA

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, uwzględniając przede wszystkim **wagę orzeczenia jakim jest uchwała NSA**, przyjmuje za tym Sędem, że również podanie stanowiące załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisane jedynie wówczas, gdy zostało ona odrębnie podpisane podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Treść pisma bezpośrednio w formularzu pisma ogólnego

Sposobem, który nie budzi wątpliwości jest umieszczenie **treści pisma bezpośrednio w formularzu pisma ogólnego**, które generowane jest w systemie ePUAP oraz podpisanie tego pisma jednym z akceptowanych przez ustawodawcę podpisów elektronicznych (kwalifikowanym, zaufanym albo osobistym). W takim przypadku treść pisma zawarta jest bezpośrednio w podpisanym piśmie ogólnym (przewodnim). Drugim ze sposobów wniesienia podania jest załączenie do podpisanego pisma ogólnego (przewodniego) odrębnego pliku zawierającego treść podania skierowanego do organu podatkowego. W tym przypadku możliwe jest oddzielne podpisanie podpisem elektronicznym pisma ogólnego (przewodniego) i załącznika zawierającego podanie, przy czym podpisanie podpisem zaufanym załącznika (podania) nie jest możliwe bezpośrednio w ePUAP, a za pośrednictwem odrębnej usługi w domenie gov.pl, tzw. Podpisywarki. (...)

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Znaczenie prawidłowego doręczenia decyzji administracyjnej

Mając powyższe na uwadze Sąd stoi na stanowisku, że **decyzja podatkowa zaczyna funkcjonować w obrocie prawnym od momentu jej skutecznego doręczenia**. Przesądza o tym zdanie pierwsze art. 212 O.p., zgodnie z którym organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia. Sąd pragnie podkreślić, że analogiczne uregulowanie znajduje się w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdyż zgodnie z art. 110 k.p.a. organ administracji publicznej jest związany decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Moment skutecznego doręczenia decyzji stronie ma zatem dwojakie znaczenie dla dalszego przebiegu postępowania administracyjnego. Po pierwsze, **z tą chwilą decyzja zaczyna wiązać organ, który ją wydał i jednocześnie dopiero od tego momentu może zostać zaskarżona we właściwy sposób**.

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Doręczenie decyzji administracyjnej - tylko prawidłowo podpisanej

Tym samym decyzja administracyjna, chociaż podpisana przez organ, który ją wydał, nie wchodzi do obrotu prawnego i nie wywołuje żadnych skutków prawnych przed jej doręczeniem lub ogłoszeniem stronie. Brak zatem prawidłowego doręczenia orzeczenia (decyzji) stronie skutkuje tym, że decyzja nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Ponadto **stronie musi zostać doręczona decyzja organu zawierająca wszystkie jej obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 210 § 1 O.p., w tym podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.** Skoro bowiem decyzja administracyjna stanowi władczą formę działania organu administracji publicznej w sprawach indywidualnych, a jej konieczne (obligatoryjne) elementy określone zostały w art. 210 § 1 O.p., to za uzasadnione uznać należy stanowisko, że uzewnętrznienie woli organu wywołujące skutki prawne określone tą decyzją może nastąpić z chwilą jej doręczenia adresatowi. Prowadzi to do wniosku, że stronie postępowania powinien być więc doręczany egzemplarz decyzji zawierający wymagany podpis, a więc jej oryginał, a nie jej odpis, kopia czy też projekt. . Strona postępowania jest bowiem uprawniona do otrzymania oryginału decyzji

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Skarga na decyzję bez podpisu jest skargą przedwczesną

Wniesienie więc przez pełnomocnika Strony skargi przed prawidłowym doręczeniem decyzji Kolegium, czyni skargę **przedwczesną**, a tym samym niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Wobec wynikającego z treści art. 53 § 1 p.p.s.a., wymogu wnoszenia skargi od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie albo aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4a, wniesienie skargi do sądu przed doręczeniem ww. decyzji jest bezskuteczne i powoduje jej **odrzućenie**, albowiem dniem, od którego rozpoczyna się bieg trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi, jest następny dzień po dniu, w którym skarżącemu doręczono zaskarżoną decyzję.

POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MARCA 2022 R., I SA/ŁD 652/21, LEX NR 3325035

Odrzucenie skargi wniesionej na decyzję niepodpisaną

W rozpatrywanej sprawie termin do wniesienia skargi w ogóle nie rozpoczął biegu, ponieważ decyzja Kolegium z dnia (...) r. nie została doręczona Skarżącej w sposób prawidłowy. Skutku doręczenia decyzji z dnia (...) r. nie wywołało bowiem doręczenie Stronie niepodpisanej kopii (projektu) decyzji w dniu 5 lipca 2021 r. w formie elektronicznej za pośrednictwem ePUAP. Zatem z uwagi na stwierdzoną nieskuteczność doręczenia decyzji za pośrednictwem ePUAP przyjmując należy, że dopiero od daty doręczenia pełnomocnikowi Skarżącej oryginału decyzji z dnia (...) r. zawierającej stosowny podpis, co powinien uczynić organ w wykonaniu niniejszego postanowienia, zacznie biec termin do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Wniesienie natomiast skargi, przed skutecznym doręczeniem pełnomocnikowi Strony decyzji nie rodzi skutków prawnych (por.m.in. postanowienia NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., sygn. akt I OZ 949/12 i z dnia 22 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 973/12, dostępne; orzeczenia.nsa.gov.pl).

PISMO MINISTRA CYFRYZACJI Z DNIA 14 PAŹDZIERNIKA 2022 R., TC.WMO.721242.2022.



MINISTER CYFRYZACJI

DTC.WMO.7212.42.2022

Warszawa, 14 października 2022 r.

Wg rozdzielnika

PISMO MINISTRA CYFRYZACJI Z DNIA 14 PAŹDZIERNIKA 2022 R., TC.WMO.721242.2022.

Szanowni Państwo,

z uwagi na pojawiające się sygnały użytkowników o problemach związanych ze składaniem podań i wniosków drogą elektroniczną na elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego, o której mowa w art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹ polegających na tym, że urzędy gmin wzywają do podpisania załączników do pism, wyjaśniam co następuje.

PISMO MINISTRA CYFRYZACJI Z DNIA 14 PAŹDZIERNIKA 2022 R., TC.WMO.721242.2022.

Usługi pisma ogólnego świadczone przez ministra właściwego do spraw informatyzacji dostępne pod adresem:

<https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/katalog-spraw/sprawy-ogolne/ogolne-sprawy-urzedowe-2/pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego-nowe>

oraz pod adresem:

<https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/katalog-spraw/sprawy-ogolne/ogolne-sprawy-urzedowe-2/pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego>

są technicznie zorganizowane w taki sposób, że podpis elektroniczny lub pieczęć elektroniczna, którą opatrzone zostało pismo ogólne obejmuje także załączniki dołączone do tego pisma. Każda, najdrobniejsza nawet zmiana w treści pisma lub w treści załącznika spowoduje, że podpis jakim opatrzone zostało pismo ogólne nie będzie już poprawny i co za tym idzie będzie można udowodnić czy naruszono integralność złożonego wniosku.

PISMO MINISTRA CYFRYZACJI Z DNIA 14 PAŹDZIERNIKA 2022 R., TC.WMO.721242.2022.

Oznacza to, że wzywaniu obywateli, którzy złożyli do organu gminy wniosek w powyższy sposób i podpisali elektronicznie pismo ogólne, aby dodatkowo, odrębnie podpisali także załącznik jest niepotrzebne i przysparza nie tylko kłopotów użytkownikom usług, ale również dodatkowej nieuzasadnionej pracy po stronie urzędu.

Powyższa informacja odnosi się do wszelkich podań i wniosków wnoszonych za pomocą usług pisma ogólnego kierowanych do organów gmin, w tym wniosków o wypłatę dodatku dla gospodarstw

PISMO MINISTRA CYFRYZACJI Z DNIA 14 PAŹDZIERNIKA 2022 R., TC.WMO.721242.2022.

domowych, o którym mowa w art. 24 ust. 16-19 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw².

Wyjątkiem od powyższej zasady jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, o czym mowa w art. 46 ust 2a i 2b i w art. 54 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. prawo postępowania przed sądami administracyjnymi³, który zwykle jest interpretowany przez sądy administracyjne w taki sposób, że w przypadku wnoszenia skargi do sądu wymaga się dodatkowego, odrębnego podpisywania także załączników, bez względu na to, że podpis pisma ogólnego je obejmuje. Wyjątek ten dotyczy specyficznej sytuacji postępowania przed sądami administracyjnymi i nie ma powodu jego stosowania także w innych sprawach.

W załączniku znajdują Państwo dodatkowe wyjaśnienia techniczne oraz opis sposobu w jaki można zweryfikować, że podpis zaufany obejmuje także załącznik za pomocą usługi demonstracyjnej udostępnianej przez Komisję Europejską.

PISMO MINISTRA CYFRYZACJI Z DNIA 14 PAŹDZIERNIKA 2022 R., TC.WMO.721242.2022.

W załączniku znajdują Państwo dodatkowe wyjaśnienia techniczne oraz opis sposobu w jaki można zweryfikować, że podpis zaufany obejmuje także załącznik za pomocą usługi demonstracyjnej udostępnianej przez Komisję Europejską.

Z poważaniem

z up. Janusz Cieszyński

Sekretarz Stanu

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Dziękuję za uwagę 😊