

# Podpis elektroniczny w administracji publicznej po co i dla kogo?

Kajetan Wojsyk

Elektroniczna administracja rodzi się w ogromnych bólach, chociaż wydawałoby się, że tak naprawdę istotnych przeszkód już nie ma. Przecież Sejm RP wyraził swą wolę<sup>1</sup>, Senat RP też wyraźnie się określił<sup>2</sup>, konsekwentnie Sejm RP przyjął istotne ustawy (o podpisie elektronicznym<sup>3</sup>, o informatyzacji<sup>4</sup> i wiele innych); stale docierają do nas medialne sygnały o kolejnych inicjatywach rządu oraz MSWiA – właściwego dla administracji. Zmian na lepsze w większej skali nie daje się jednak zauważyć.

Trudno bowiem mówić o pojedynczych przypadkach, skoro i tak zawsze są one raczej dziełem lokalnych władz, którym albo finansów, albo wyobraźni – a właściwie jednego i drugiego – wystarczyło. Gdzie więc tkwią przyczyny tak słabego rozwoju gospodarki elektronicznymi zasobami informacyjnymi? Co powoduje, że interesanci przychodzą jednak do urzędów, by stać w długich kolejkach w oczekiwaniu na przyjęcie przez pracownika urzędu?

Dlaczego podpis elektroniczny, z którym wiązano tak duże nadzieje, nie przyczynił się do zlikwidowania kolejek w urzędach, a informatyzacja podmiotów nadal sprwadza się najczęściej do zakupu sprzętu i wzmoczonego drukowania wszystkiego, co tylko daje się drukować?

Warto byłoby dokonać analizy na podstawie rzeczywistych przypadków dużych wdrożeń elektronicznych obiegu dokumentów i prób wykorzystania podpisu elektronicznego, jednak w ramach tego artykułu spróbujemy skupić się na czymś innym – na postawie urzędników, którzy – zapewne nie bez powodu, intensywniej szukają argumentów „przeciwko” niż „za”...

Podpis elektroniczny od kilku już lat nie jest w administracji publicznej pojęciem obcym; wydaje się nawet, że mówi się o nim zbyt wiele jak na skalę jego praktycznego stosowania. Wprawdzie zdarzają się jeszcze osoby, które utożsamiają podpis elektroniczny z obrazem podpisu powstałym w wyniku skanowania (taki obraz podpisu mamy np. na nowym prawie jazdy) – ale to już raczej rzadkie przypadki. Znacznie liczniejsi są ci, któ-

<sup>1</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (Monitor Polski z 2000 r., Nr 22, poz. 448).

<sup>2</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie niezbędnych działań mających na celu przygotowanie Polski do globalnego społeczeństwa informacyjnego (Monitor Polski z 2003 r., Nr 6, poz. 74).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 265 z późn. zm.).

rzy wiedzą, że podpis ten składa się przy użyciu komputera oraz jakichś urządzeń czy kart, i – co najważniejsze, że **na wydrukowanym dokumencie podpisu tego nie widać**. Tu już zaczyna się problem: co za pożytek z elektronicznie podpisanego dokumentu, skoro w sytuacji różnych kontroli zewnętrznych trzeba okazać tzw. oryginał, a oryginału papierowego nie ma? Nikt nie wnika w to, że przecież oryginał ma postać elektroniczną i podpisany jest także podpisem elektronicznym. Nie da się przecież dokumentu elektronicznego podpisać odręcznie. Zwyczajowo jednak tzw. oryginał (papierowy dokument opatrzony podpisami i pieczętkami) pojmowany jest jako wydruk na papierze. Ów oryginał w razie kontroli przyjmowany jest „na wiarę” – wystarczy, że kontroler jest przekonany, że ma do czynienia z oryginałem. Kontroler uzna dokument za wiarygodny na podstawie znamion, które znacznie łatwiej sfabrykować (pieczętka i odręczny podpis) niż znamiona dokumentu podpisanego elektronicznie! Najczęstszym argumentem przemawiającym za papierem jest więc konieczność posiadania dokumentów „do okazania”. Znacznie mniej ważny staje się cel, dla którego zostały one w ogóle stworzone. Rodzaj nośnika okazuje się w pewnych sytuacjach ważniejszy niż sama treść dokumentu znajdująca się na tym nośniku.

Pozwolę sobie w dalszej części artykułu na kilka dość obszernych cytatów z pism, których autorzy uzasadniali niemożność stosowania podpisu elektronicznego – i w ogóle podważali sens czy nawet dopuszczalność używania dokumentu elektronicznego. Żeby było ciekawiej, te same podmioty, w których pisma owe powstały, w innych pismach kierowanych do służb odpowiedzialnych za zaopatrzenie w sprzęt biurowy domagały się komputerów oraz – jakżeby inaczej – drukarek, bo przecież owe pisma komputerowo wytworzone trzeba koniecznie zamienić na postać papierową, podpisać i ostemplować, umieścić w segregatorach i szafach... Potrzeba ta była uzasadniana obowiązującymi przepisami, uniemożliwiającymi zastosowanie elektronicznego podpisu i w ogóle elektronicznej formy postępowania. Często jeszcze zwolennicy dokumentów w formie papierowej uzasadniają, że przecież postępowanie wymaga „formy pisemnej”. Warto w tym miejscu zapoznać się chociażby z art. 7 ustawy Prawo bankowe<sup>5</sup>. Artykuł ten przywołuję z dwóch co najmniej powodów: po pierwsze, ze względu na treść ust. 1 i 3, a po drugie dlatego, że ustawa dotyczy prawa bankowego – a nic nie jest tak konkretne, jak pieniądź... Zwolennicy papierowej formy dokumentu ufają jej, gdyż jest namacalna, daje się dotknąć, wydaje się konkretna, niezmiennalna i pewna (zagrożeń takich jak pożar czy powódź nikt oczywiście nie bierze pod uwagę

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 1997, Nr 140, poz. 939), tekst jedn. z dnia 13 maja 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665), art. 7 [Forma czynności prawnych]:

1. Oświadczenia woli związane z dokonywaniem czynności bankowych mogą być składane w postaci elektronicznej.
2. Dokumenty związane z czynnościami bankowymi mogą być sporządzane na elektronicznych nośnikach informacji, jeżeli dokumenty te będą w sposób należyty utworzone, utrwalone, przekazane, przechowywane i zabezpieczone. Usługi związane z zabezpieczeniem tych dokumentów mogą być wykonywane przez banki, spółki tworzone przez banki z innymi podmiotami, a także przedsiębiorstwa pomocniczych usług bankowych.
3. Jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, uznaje się, że czynność dokonana w formie, o której mowa w ust. 1, spełnia wymagania formy pisemnej także wtedy, gdy forma została zastrzeżona pod rygorem nieważności.

– są bardzo rzadkie w przeciwieństwie do kontroli, które są permanentne). Forma elektroniczna z kolei wydaje się ulotna, zmienna i niepewna. Ciekawe, że ci sami ludzie dokonujący przelewów bankowych (przelew: bardzo dobre słowo określające przemieszczanie się czegoś płynnego – w tym przypadku pieniędzy – z konta na konto) nie kwestionują owej bezpostaciowej postaci pieniądza reprezentowanej jedynie bitami na dyskach serwerów, nie kwestionują technologii, w której nie można fizycznie dotknąć pieniądza, kwestionują natomiast próbę pozbawienia ich papierowych teczek i wszelkich kartek, widząc w niej odebranie poczucia bezpieczeństwa wobec możliwości kontroli. Przywołany wcześniej art. 7 ustawy w zrozumiałej i zwięzłej formie mówił, że oświadczenia woli związane z dokonywaniem czynności bankowych mogą być składane w postaci elektronicznej i to nawet wtedy, gdy pisemność postępowania jest warunkiem jego ważności.

## Przykłady z życia

Każdy czytelnik, pracownik administracji samorządowej może „wczuć się w rolę”, wstawiając do poniższych, pisanych kursywą tekstów w miejsce [...] nazwę swojego urzędu czy stosownej komórki organizacyjnej. Cytaty te pochodzą z pism, jakie informatyzowane komórki organizacyjne wysyłały w celu wskazania pojawiających się problemów. Oczywiście informatyzować – czy też obejmować elektronicznym obiegiem dokumentów – należy zadania, a nie jednostki organizacyjne; jak poniższe przykłady wskazują, nie zawsze możliwe jest pozbycie się papierowej formy dokumentu – przynajmniej na razie. Faktem jednak jest, że niekiedy jedna tylko, здаwałoby się drobna zupełnie czynność (potwierdzenie odbioru) może uniemożliwić

wprowadzenie danej sprawy do elektronicznego obiegu...

Pora więc przejść do wziętych z życia przykładów:

- I. *Uprzejmie informuję, iż Wydział [...] wydając decyzje [tu nazwy różnych decyzji i pozwoleń, np. pozwoleń na budowę, rozbiórkę, decyzje sprzeciwu od złożonych zgłoszeń] **działa jako organ administracji rządowej**. Podczas prowadzonych postępowań administracyjnych wydziały Urzędu [...] są niejednokrotnie stronami postępowania. W związku z tym korespondencja, **oprócz** przesłania w formie elektronicznej, musi być doręczona w formie papierowej **za zwrotnym potwierdzeniem odbioru**. Brak potwierdzenia odbioru uniemożliwia stwierdzenie, czy dana decyzja jest ostateczna. Zwrot potwierdzenia odbioru jest **niezbędnym dokumentem** w procesie administracyjnym w sprawie o wydanie pozwolenia. Na wydanie decyzje przysługuje stronom odwołanie do organu wyższej instancji, tj. Wojewody [...], za pośrednictwem Prezydenta [...]. Tutejszy Wydział ma więc obowiązek przesłania **całości akt sprawy wraz z potwierdzeniami wszystkich odbiorów pism**. Ponadto wnioski składane o wydanie pozwolenia, do których są dołączone dokumenty zgodnie z wykazem zawartym na wniosku, również muszą być składane w formie papierowej.*

**Komentarz:** konieczność posiadania tzw. „zwrotek” – niewielkich druczków z podpisem osoby odbierającej przekazywane dokumenty jest istotną przeszkodą; chodzi tu zresztą nie tylko o podpis, ale i **datę** doręczenia. Podobnie mają się sprawy np. decyzji administracyjnych o wymeldowaniu.

II. Wydział [...] w swoich zadaniach ma m.in. przyjmowanie wniosków na najem mieszkań komunalnych. Wynajmem takich mieszkań zajmuje się – specjalnie powołana przez Prezydenta Miasta – Społeczna Komisja Mieszkaniowa. Ponieważ ww. komisja zbiera się najczęściej poza Wydziałem [...] koniecznym jest, aby przedstawiona dokumentacja do ewentualnego jej rozpatrzenia była w pełni kompletna. W związku z tym **niezbędne jest drukowanie** wszystkich dokumentów związanych z ww. zagadnieniem celem uzyskania przez Komisję pełnego obrazu do oceny sytuacji. Dodatkowo niezbędne do druku są dokumenty dotyczące realizacji inwestycji i remontów budowlanych tj. protokoły konieczności, notatki służbowe, protokoły przekazania placu budowy, protokoły odbioru) oraz specyfikacje zamówień publicznych dla potencjalnych inwestorów.

**Komentarz:** w wyżej opisanym przypadku zewnętrzna komisja społeczna spotyka się w miejscu, w którym, zdaniem osoby zgłaszającej zastrzeżenie, nie ma możliwości sięgania do elektronicznego obiegu dokumentów, gdyż w sali posiedzeń musiałyby znajdować się duży ekran nadający się do wygodnego i równoczesnego prezentowania treści dokumentów wszystkim członkom komisji. Jest to jednak problem techniczny, na który znalazłaby się rada. Tutaj używany jest jako argument przeciwko możliwości zastosowania elektronicznego obiegu dokumentów.

III. System elektronicznego obiegu dokumentów służy do obsługi pism wchodzących i wychodzących z Urzędu oraz pism wewnętrznych, nie może natomiast być wykorzystywany do obsługi dokumentów księgowych. Art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 692 z późn. zm.) **dokładnie określa cechy dowodu księgowego**<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Art. 21. [Dowody księgowe] 1. Dowód księgowy powinien zawierać co najmniej:

- 1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego,
- 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej,
- 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych,
- 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu,
- 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów,
- 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.
- 7) (skreślony).

1a. Można zaniechać zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa w ust. 1 pkt 5 i 6, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów lub techniki dokumentowania zapisów księgowych.

2. Wartość może być w dowodzie pominięta, jeżeli w toku przetwarzania w rachunkowości danych wyrażonych w jednostkach naturalnych następuje ich wycena, potwierdzona stosownym wydrukiem.

3. Dowód księgowy opiewający na waluty obce powinien zawierać przeliczenie ich wartości na walutę polską według kursu obowiązującego w dniu przeprowadzenia operacji gospodarczej. Wynik przeliczenia zamieszcza się bezpośrednio na dowodzie, chyba że system przetwarzania danych zapewnia automatyczne przeliczenie walut obcych na walutę polską, a wykonanie tego przeliczenia potwierdza odpowiedni wydruk.

4. Jeżeli dowód nie dokumentuje przekazania lub przejęcia składnika aktywów, przeniesienia prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu albo nie jest dowodem zastępczym, podpisy osób, o których mowa w ust. 1 pkt 5, mogą być zastąpione znakami zapewniającymi ustalenie tych osób. Podpisy na dokumentach ubezpieczenia i emitowanych papierach wartościowych mogą być odtworzone mechanicznie.

5. Na żądanie organów kontroli lub biegłego rewidenta należy zapewnić wiarygodne przetłumaczenie na język polski treści wskazanych przez nich dowodów, sporządzonych w języku obcym.

Przekazywane z Wydziałów merytorycznych dyspozycje, zamówienia stanowiące podstawę dokonania płatności lub zapisów w księgach rachunkowych Urzędu [...] muszą spełniać odpowiednie wymogi. Zarządzenie nr [...] Prezydenta z dnia [...] w sprawie wprowadzenia zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie [...] opracowane na podstawie ustawy o rachunkowości, w zakresie kontroli dokumentów księgowych określa, iż fakt sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym (przez naczelnika wydziału merytorycznego lub upoważnionego przez niego pracownika) oraz formalno-rachunkowym (Wydział [...]), **naależy potwierdzić pieczęcią, oraz podpisem osoby, która dokonała tej czynności.**

W chwili obecnej nie widzimy możliwości stosowania tych samych zasad obiegu dokumentów dla pism, jak i dokumentów stanowiących dowód księgowy lub podstawę sporządzenia dowodu księgowego. Przesyłanie dokumentów księgowych drogą elektroniczną wymaga spełnienia następujących warunków:

1. **Zatwierdzania dokumentów w programie [tu nazwa aplikacji stosowanej w wydziale właściwym ds.**

**finansowych]**, w oparciu o kwalifikowany podpis elektroniczny zgodny z zapisami ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. 2001, nr 130, poz. 1450), który jest równoważny podpisowi własnoręcznemu.

2. **Dostosowanie programu do pobierania danych zawartych w dyspozycjach finansowych do aplikacji [tu nazwa aplikacji stosowanej w wydziale właściwym ds finansowych].**

3. **Opracowanie aplikacji archiwizowania dokumentów źródłowych w programie [tu nazwa aplikacji stosowanej w wydziale właściwym ds finansowych].**

Zgodnie z art. 73 ustawy o rachunkowości<sup>7</sup> warunkiem archiwizowania dowodów księgowych w postaci elektronicznej jest przede wszystkim przechowywanie ich w sposób zapewniający odtworzenie dowodów w postaci wydruków.

Archiwizowanie dowodów księgowych jest zróżnicowane i wynosi od 5 do 50 (?) lat. Brak odpowiedniej dokumentacji finansowej skutkuje odpowiedzialnością karną kierownika jednostki – grzywna lub pozbawienie wolności do lat 2 (art. 77 ustawy o rachunkowości).

<sup>7</sup> Art. 73. [Miejsce i sposób gromadzenia]

1. Dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w siedzibie zarządu lub oddziału (zakładu) jednostki w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie. Roczne zbiory dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych oznacza się określeniem nazwy ich rodzaju oraz symbolem końcowych lat i końcowych numerów w zbiorze.
2. Z wyłączeniem dokumentów dotyczących przeniesienia praw majątkowych do nieruchomości, list płac, powierzenia odpowiedzialności za składniki aktywów, znaczących umów i innych ważnych dokumentów określonych przez kierownika jednostki, po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego treść dowodów księgowych może być przeniesiona na nośniki danych, pozwalające zachować w trwałej postaci zawartość dowodów. Warunkiem stosowania tej metody przechowywania danych jest posiadanie urządzeń pozwalających na odtworzenie dowodów w postaci wydruku, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej.
3. Po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy dokumentację przyjętych zasad rachunkowości, księgi rachunkowe oraz sprawozdania finansowe, w tym również sprawozdanie z działalności jednostki, przechowuje się odpowiednio w sposób określony w ust. 1.



**Komentarz:** z cytowanego wyżej fragmentu wynika szczególna koncepcja zbudowania linii zabezpieczenia się osób odpowiedzialnych za prowadzenie księgowości – powołanie się na zarządzenie kierownika jednostki idące dalej niż zapis ustawowy. Widoczne jest poszukiwanie dowolnych, nawet słabych czy wręcz pozbawionych sensu argumentów mających na celu uzasadnienie potrzeby trwania przy papierowych nośnikach. Nie ma poszukiwania argumentów przemawiających za wprowadzeniem elektronicznego obiegu dokumentów.

Postawę taką potwierdzają dalsze cytaty. Ich ideę z kolei można byłoby określić tak: trudno, skoro już musimy stosować rozwiązania informatyczne, to niech chociaż drukują się na gotowo zaświadczenia, które potem tylko wystarczy opieczetować i podpisać:

*Istnieje również pilna potrzeba opracowania mechanizmów generowania następujących dokumentów z systemu [tu nazwa aplikacji stosowanej w wydziale właściwym ds. finansowych]:*

- *zaświadczeń o uiszczeniu opłaty za koncesję alkoholową*
- *zaświadczeń o zaległościach w podatkach i opłatach lokalnych*
- *decyzji określających zobowiązanie podatkowe*
- *decyzji w zakresie umorzeń, odroczeń i rozłożenia na raty podatków i opłat lokalnych*
- *decyzji określających wysokość nadpłaconego podatku*

- *tytułów wykonawczych dla należności podatkowych i niepodatkowych*
  - *wezwań do zapłaty*
  - *not obciążeniowych np.: z tytułu nieterminowego wykonania usługi*
- oraz udostępnienia drogą elektroniczną informacji i zaświadczeń o stanie majątku z programu [tu nazwa aplikacji stosowanej w wydziale właściwym ds. finansowych] dla jednostek powiązanych z Urzędem [...].*

I dalej:

*...Ponadto bezwzględny obowiązek stosowania wyłącznie elektronicznego systemu rejestracji i obiegu dokumentów objętych systemem oraz zakaz drukowania papierowych kopii pism<sup>8</sup>, których oryginały znajdują się na serwerze, nie pozwala na realizację postanowień ustawy Ordynacja podatkowa. [...]*

*Ordynacja podatkowa nie przewiduje możliwości zapoznania się z aktami sprawy w wersji elektronicznej<sup>9</sup>. Skompletowanie tejże dokumentacji, korzystającego z uprawnień wynikających m. in. z art. 178 ustawy Ordynacja podatkowa – w obecności podatnika jest czasochłonne (tj. wydrukowanie kopii akt z systemu obiegu dokumentów, odnalezienie odpowiednich zwrotnych potwierdzeń odbioru, wygenerowanie decyzji z aplikacji [tu nazwa aplikacji stosowanej w wydziale właściwym ds. finansowych], odszukanie dokumentacji otrzymanej w formie papierowej, a nie ewidencjonowanej w systemie elektronicznego obiegu dokumentów) i nieprofesjonalne. [...]*

<sup>8</sup> Nie było i nie ma takiego zakazu.

<sup>9</sup> Z treści ustawy nie można wyprowadzić takiego wniosku:

Art. 178. [Obowiązek udostępniania akt]

- § 1. W każdym stadium postępowania organ podatkowy obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów.
- § 2. Czynności określone w § 1 dokonywane są w lokalu organu podatkowego w obecności pracownika tego organu.
- § 3. Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów.

Ponadto wszystkie pisma kierowane do podatników doręczane są za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. W przypadku braku tzw. zwrotki postępowanie może być uznane jako nieskuteczne z powodów formalnych. W sytuacji kiedy na większość postanowień i 100% decyzji przysługuje odwołanie, prowadzenie akt sprawy z pominięciem zachowywania kopii pism ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru w formie papierowej jest niedopuszczalne m.in. ze względu na art. 126<sup>10</sup>, 144<sup>11</sup>, 180<sup>12</sup>, 191<sup>13</sup>, 223<sup>14</sup> ustawy Ordynacja podatkowa.

W związku z powyższym proponujemy ujednolicenie systemu zarządzania dokumentami i procesami pracy w Wydziale [...] w ten sposób, że: całość spraw związanych z wydawaniem decyzji rejestrowanych będzie w aplikacjach [tu nazwy aplikacji stosowanych w wydziale właściwym ds. finansowych] (po dokonaniu zmian w programach komputerowych i stworzeniu systemu obsługi procesu decyzyjnego w zakresie ulg uznaniowych), natomiast w systemie obiegu dokumentów ewidencji podlegałyby korespondencja przychodząca. [...] Decyzje w zakresie ulg podatkowych oraz określające zobowiązanie podatkowe powinny być wydawane, rejestrowane, automatycznie przy-

pisywane w podsystemach [tu nazwa aplikacji stosowanych w wydziale właściwym ds. finansowych]. **Ponadto nadmieniamy, że zarówno postępowanie podatkowe jak i księgowość podatkowa funkcjonują na odmiennych zasadach niż postępowanie administracyjne i księgowość budżetowa urzędu miasta, bowiem rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego usystematyzowało zasady rachunkowości stosowane dla należności ustalonych zgodnie z ustawą Ordynacja podatkowa.**

## Zamach na odwieczny porządek rzeczy

Podane wyżej przykłady, stanowiące drobny obraz frontu oporu przeciwko wprowadzaniu elektronicznego obiegu dokumentów, pokazują, że e-administracja jest jeszcze bardzo odległa. Stanowione akty prawne – w szczególności rozporządzenia wynikające z ustawy o informatyzacji – traktowane są przez służby finansowe

<sup>10</sup> Art. 126. [Forma pisemna] Sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

<sup>11</sup> Art. 144. [Sposób doręczenia] Organ podatkowy doręcza pisma za pokwitowaniem przez pocztę, swoich pracowników lub przez osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów. W przypadku gdy organem podatkowym jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), pisma może doręczać sołtys za pokwitowaniem.

<sup>12</sup> Art. 180. [Definicja dowodu]

§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

§ 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia, organ podatkowy odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania [...].

<sup>13</sup> Art. 191. [Ocena dowodów] Organ podatkowy ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

<sup>14</sup> Art. 223. [Tryb odwołania]

§ 1. Odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu podatkowego, który wydał decyzję.

§ 2. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia:

- 1) decyzji stronie;
- 2) zawiadomienia, o którym mowa w art. 103 § 1.

jako coś, co ich w ogóle nie dotyczy, wręcz jako coś, co stanowi zamach na odwieczny porządek, bo przecież służby te mają „swoje” ustawy – Ordynację podatkową i ustawę o rachunkowości – i swojego ministra...

Wydawałoby się, że odchodzimy nieco od głównego tematu – podpisu elektronicznego. Jest to jednak tylko pozorne odejście, bowiem podpis elektroniczny ma sens wyłącznie w odniesieniu do dokumentu elektronicznego, a nie dokumentu papierowego, na którym podpisu tego nie widać... Jak więc doprowadzić do sytuacji, w której obie grupy – zwolenników postaci elektronicznej i zwolenników postaci papierowej dokumentu mogłyby mieć poczucie bezpieczeństwa i jednocześnie mogłyby w miarę wygodnie współdziałać w ramach jednej instytucji? Wydaje się, że jedyną drogą do likwidacji owych oporów będzie doprowadzanie do zmiany przepisów ustawy o rachunkowości i ordynacji podatkowej tak, by bezpośrednio z nich wynikały możliwości stosowania elektronicznej drogi postępowania. Z uwagi na odmienną naturę nośników papierowych i elektronicznych musi się też dokonywać zmiana procesów – postępowania odwoławczego oraz technik przeprowadzania kontroli. Zauważmy, że wszyscy producenci aplikacji umożliwiające elektroniczny obieg dokumentów deklarują, iż ich rozwiązania są zgodne z instrukcją kancelaryjną<sup>15</sup> – gdyż aplikacje

te mają właśnie realizować lub wspomagać zadania przewidziane w owym akcie prawnym, a zwolennicy nośników papierowych natychmiast wykażą, cytując rozdział XII § 39 wspomnianej instrukcji<sup>16</sup>, że na drodze elektronicznej jest ona niewykonalna, a zatem – w domyśle – kto stosuje elektroniczny obieg dokumentów, po prostu łamie prawo i to w dodatku w zakresie bardzo wrażliwym, bo finansowym, dotyczącym wpływów do budżetu państwa...

W takiej sytuacji należy spodziewać się już bardzo poważnego oporu ze strony kierownika jednostki, w której elektroniczny obieg miałby być wprowadzany.

Praktycznie rzecz biorąc, można znaleźć znacznie więcej przyczyn, dla których bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany kwalifikowanym certyfikatem nie znajdzie szybko swego zastosowania w administracji – i to z wielu powodów: ceny, braku zachęty do jego stosowania, niespójnych czy niewykonalnych przepisów, rzadkiej potrzeby użycia, oporu pracowników administracji obawiających się kontroli itd.

Na marginesie: budowa tak dużych (ogólnokrajowych) systemów jak KSI ZUS jest dowodem, że jednak możliwe jest stworzenie systemu rozproszonego gromadzenia, podpisywania i przekazywania drogą elektroniczną pomiędzy różnymi podmiotami bardzo ważnych (ubezpiecze-

<sup>15</sup> Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. z 1999 r., Nr 112, poz. 1319).

<sup>16</sup> Rozdział XII [Opłaty skarbowe] § 39.

1. Znaki opłaty skarbowej od podania lub protokołu zastępującego podanie i dołączonych załączników nakleja się na podaniu lub protokole. Wartość naklejonych znaków opłaty skarbowej powinna być równa kwocie należnej opłaty skarbowej od podania i załączników do niego. Jeżeli załączniki są składane w terminie późniejszym niż podanie, znaki opłaty skarbowej należnej od załączników nakleja się na załącznikach.
2. Znaki opłaty skarbowej na podaniu (protokole) i załącznikach kasuje wstępnie pracownik, który je przyjął, pieczęcią, kasownikiem albo ręcznie, tak aby część odcisku pieczęci, kasownika lub kreski skasowania znajdowała się również na dokumencie poza znakami.
3. W przypadku złożenia dokumentów w postaci poczty elektronicznej znak opłaty skarbowej nakleja się na akta sprawy lub w specjalnym rejestrze prowadzonym na nośniku informatycznym prowadzonym przez referenta załatwiającego sprawę.



nia społeczne!) danych osobowych – **wystarczy wyraźny i jednoznaczny przepis oraz odebranie urzędnikom alternatywnej drogi papierowej.** Jednak w przypadku elektronicznego obiegu dokumentów skala byłaby znacznie szersza (proces wdrożenia musiałby obejmować wszystkich pracowników merytorycznych) – trudno więc byłoby taką akcję przeprowadzić. Wydaje się, że w chwili obecnej potrzebna jest systematyczna i szeroko zakrojona akcja uświadamiająca korzyści organizacyjne i ekonomiczne wynikające z zastosowania elektronicznego obiegu dokumentów. Potrzebne jest szerokie prezentowanie dobrych praktyk, wspomaganie w różny sposób inicjatyw zmierzających do unowocześnienia administracji – bez względu na wielkość podmiotu. Wydaje się także, że ma sens stosowanie kontroli wydruków i uzależnianie dofinansowania lub zaopatrzenia w lepszy sprzęt od oszczędności na papierze, tonerze i kosztach związanych z utrzymywaniem nośników papierowych. Najlepiej bowiem do wyobraźni przemawia pieniądz...

Na początku lipca br. Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych uruchomiło stronę <http://egiodo.giodo.gov.pl> umożliwiającą przeglądanie zgłoszeń zarejestrowanych zbiorów. Strona ta umożliwia także dokonywanie rejestracji wniosków dwoma sposobami – poprzez zdalne zgłoszenie drogą elektroniczną (trzeba jednak wysłać wniosek w postaci \*.xml podpisać podpisem elektronicznym weryfikowanym certyfikatem kwalifikowanym) lub w postaci papierowej – po wydrukowaniu wypełnionego na stronie wniosku trzeba go ostemplować i podpisać. Ciekawe, że nie umożliwiono wykorzystania podpisu niekwalifikowanego – i w ten sposób spowodowano, że zdecydowana większość

wniosków nadal będzie papierowa. Oznacza to, że pomimo internetyzacji procesu składania wniosków poprawa stanu dotychczasowego nie będzie wyraźnie odczuwalna. Pytanie: czy takie skrajne postawy przybliżają nas istotnie do celu, jakim jest przyjazna i tania administracja? Przecież – zgodnie z art. 8 ustawy o podpisie elektronicznym<sup>17</sup> – „nie można odmówić ważności i skuteczności podpisowi elektronicznemu tylko na tej podstawie, że istnieje w postaci elektronicznej lub dane służące do weryfikacji podpisu nie mają kwalifikowanego certyfikatu, lub nie został złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu elektronicznego”. Zauważmy, że chodzi tu jedynie o rejestrację wniosku, zgłoszenie...

Powracając zatem do postawionego w wstępie pytania: dla kogo podpis elektroniczny i po co go w ogóle używać, można byłoby odpowiedzieć, że – poza wymuszonymi przypadkami (KSI ZUS, prawa jazdy, dowody osobiste) – jego zastosowanie jest marginalne, grupa potencjalnych odbiorców nie jest wyraźnie określona, a osoby, które zdążyły się już w podpis elektroniczny weryfikowany kwalifikowanym certyfikatem zaopatrzyć, twierdzą, że znalazły się w pustce – adresaci ich elektronicznych pism nadal domagają się papierowych „oryginałów”.



*Dr inż. Kajetan Wojsyk – adiunkt w Instytucie Edukacji Technicznej Akademii im. Jana Długosza, zastępca naczelnika Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy, członek panelu ekspertów instytucji regionalnych województwa śląskiego i wiceprezes Stowarzyszenia „Miasta w Internecie”. Rozwija intensywną działalność na rzecz budowania systemów informatycznych, szczególnie w instytucjach samorządu terytorialnego. Laureat Nagrody im. Marka Cara.*

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.).