

**Przemysław Krzykowski**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-3092-1105

## **Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 934)**

Od chwili wynalezienia druku żadna technologiczna zmiana nie może być zrównywana z Internetem. Nowe technologie stwarzają dodatkowe lub nowe możliwości działania jednostce i sądowi administracyjnemu. Przypomnieć należy, że cyfryzacja działalności podmiotów publicznych w Polsce została zapoczątkowana ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>1</sup>. Ostatnia duża nowelizacja do przedmiotowej ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw uchwalona przez polski parlament 9 maja 2019 r. wprowadza zasadnicze zmiany w dotychczasowych regulacjach prawnych poświęconych cyfryzacji postępowania przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup>. Nowe regulacje prawne umożliwiające stronom postępowania przed sądem administracyjnym korespondowanie drogą elektroniczną i wnoszenie w takiej postaci pism procesowych weszły w życie z dniem 31 maja 2019 r.<sup>3</sup>.

Tematyka informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi jest aktualna, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Obecnie informatyzacja postępowań jest bodaj najbardziej istotnym

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 700.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 934.

<sup>3</sup> Od 31 maja 2019 r. obowiązują zmiany w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wprowadzające informatyzację tego postępowania. Wynikają one z art. 4 ustawy z 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, a także z art. 1 ustawy z 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw. Stosownie do treści art. 10 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej z dnia 10 stycznia 2014 r., do postępowań wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy dotychczasowe. Powyższe wskazuje zatem, że dotychczasowy reżim postępowania stosuje się do postępowań wszczętych przed 31 maja 2019 r., nowe zasady zaś do postępowań wszczętych od tej daty.

i zarazem problematycznym zagadnieniem, z którym mierzą się sądy administracyjne, stąd też zasadniczym celem opracowania jest dokonanie analizy nowych regulacji prawnych z punktu widzenia konstytucyjnego prawa obywatela do sądu. Przy opracowaniu stawianego problemu wykorzystano przede wszystkim dogmatyczną metodę badawczą w ten sposób, że przeanalizowano przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw regulujących zagadnienia cyfryzacji postępowania przed sądami administracyjnymi, co pozwoliło na wyodrębnienie zasadniczych problemów pojawiających się w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. W publikacji w celu zobrazowania pojawiających się wątpliwości wykorzystano również dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z analizowanego zakresu. Przeprowadzone badania umożliwiły autorowi udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany wprowadzone do polskiego systemu prawnego na skutek wspomnianej nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 934), służą realizacji konstytucyjnych uprawnień jednostki do ochrony swoich praw przed sądem administracyjnym.

## I

Obecnie występująca w Polsce informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi jest procesem dynamicznym, który wpisuje się w realizację fundamentalnej zasady każdego współczesnego państwa, jaką jest prawo obywatela do sądu. Wspomniana ustawa nowelizacyjna nawiązuje również do uregulowanej w preambule Konstytucji RP zasady zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności. W związku z funkcją programową Konstytucji na ustawodawcy ciąży obowiązek realizacji programu zawartego w ustawie zasadniczej i tworzenia prawa będącego jego konkretyzacją. Wskazana zasada jest determinantem informatyzacji instytucji publicznych, w tym również procedur stosowanych przez te podmioty, a zatem również sądów administracyjnych oraz procedury sądowniczej. Charakteryzując relacje pomiędzy wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności oraz zasadą prawa do sądu można wskazać, że ta pierwsza daje podstawy do jak najszerszego zagwarantowania jednostkom możliwości dochodzenia ich praw i wzmocnienia ochrony przed naruszającymi prawo działaniami administracji, w tym również w aspekcie technicznym. Zasada ta, odpowiednio realizowana, może w pewnym zakresie istotnie przyczynić się do swoistego „udroźnienia” zasady prawa do sądu, a w konsekwencji do wykreowania nowej jakości zasady prawa do sądu. Ta nowa jakość wiąże się

w szczególności z szerokim wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych<sup>4</sup>.

Przypomnieć należy, że konstytucyjna zasada prawa obywatela do sądu jest ściśle związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Idea prawa do sądu została przedstawiona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zasada prawa do sądu została rozwinięta w innych przepisach ustawy zasadniczej. Przepisem art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zakazano zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, art. 78 Konstytucji RP zagwarantowano stronom możliwość zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Z kolei w art. 177 Konstytucji RP określono właściwość wyłączną dla sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>5</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 marca 2002 r. trafnie wskazał, że na prawo do sądu składają się w szczególności: „prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury oraz prawo do wyroku sądowego”<sup>6</sup>. Przejawem naruszenia prawa do sądu będzie nie tylko zamknięcie drogi sądowej, ale również jej ograniczanie poprzez redukcję uprawnień przysługujących jednostce w postępowaniu sądowym. Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego wprowadził również zakaz nadmiernego formalizmu. Konstytucja RP nie stawia co prawda prawodawcy żadnych barier w tworzeniu regulacji zawierających surowe wymogi formalne w tworzeniu przepisów prawa procesowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest jednak pogląd, że nie można uznać za słuszne stanowiska, zgodnie z którym nadmierny formalizm sądowy przekłada się ponad poszanowanie sprawiedliwości i praworządności, jak i innych praw wynikających wprost z Konstytucji<sup>7</sup>.

Zakaz nadmiernego formalizmu można również odnieść do obecnie występującego procesu informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi. Ustawodawca nie powinien więc ograniczać obywatelom możliwości korzystania z komunikacji elektronicznej, gdyż będzie to wiązało się z łamaniem zasady nadmiernego formalizmu. Dotyczy to zwłaszcza osób objętych zjawiskiem „wykluczenia cyfrowego”. Przypomnieć należy, że pojęcie „wyklu-

<sup>4</sup> P. Pietrasz, *Konstytucyjne uwarunkowania informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2, s. 38–48.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 337. Wskazać należy za L. Garlickim, że „podmiotem prawa do sądu jest każdy, co oznacza, że odnosi się ono do wszystkich osób fizycznych (niezależnie od obywatelstwa) oraz do wszystkich osób prawnych prawa prywatnego. Z mocy szczególnego postanowienia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podmiotami prawa do sądu są też jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ich samodzielności”.

<sup>6</sup> Zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.

<sup>7</sup> Zob. wyrok NSA z 16 maja 2002 r., sygn. akt. SA/Bk 101/02.

czenia cyfrowego” nawiązuje do koncepcji „wykluczenia społecznego” rozumianego jako brak dostępu do określonych dóbr niezbędnych do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Ukształtowało się ono w latach siedemdziesiątych poprzedniego wieku jako odzwierciedlenie wielowymiarowości życia społecznego. Wykluczenie cyfrowe, choć tożsame z wykluczeniem społecznym ze względu na skutki, jest jednak zjawiskiem bardziej złożonym, na które składa się wiele różnych czynników decydujących o znalezieniu się w grupie osób zagrożonych. W grę wchodzi zarówno fizyczny dostęp do Internetu, jak również cała gama przesłanek natury psychologicznej. W piśmiennictwie naukowym podnosi się, że przepaść między osobami dobrze czującymi się w realiach cyfrowych, a tymi, które mają z nimi problem, wynika nie tylko z braku umiejętności, ale również aktualnej wiedzy, niewystarczającej infrastruktury informatycznej<sup>8</sup>.

W świetle powyższych uwag proces informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi winien wpisywać się w realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu, której przejawem jest powszechna dostępność do sądów. Oznacza to, że każdy może zwrócić się do sądu, gdy poszukuje sprawiedliwości lub odczuwa potrzebę ustalenia swojego statusu prawnego. W świetle przywołanych standardów konstytucyjnych informatyzację postępowania przed sądami administracyjnymi w Polsce należy postrzegać jako jeden z kluczowych czynników determinujących rozwój nowoczesnego i sprawnego państwa.

## II

Głównym celem wprowadzanych zmian, które weszły w życie z dniem 31 maja 2019 r., jest dostosowanie przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup> (dalej: p.p.s.a.) do wymogów wynikających z informatyzacji w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania elektronicznego postępowania sądowoadministracyjnego. Oznacza to w praktyce, że dokumenty elektroniczne stają się tak samo ważne, jak i te mające postać papierową. Z punktu widzenia podstawowych praw podmiotowych jednostki wprowadzany system pozwala stronom i uczestnikom postępowania na korzystanie z elektronicznej komunikacji z sądem, samym zaś sądom na prowadzenie akt w postaci elektronicznej. W założeniu ustawodawcy wprowadzany system zwiększyć ma efektywność pracy sądów oraz optymalizację kosztową. Omawiane zmiany

<sup>8</sup> Zob. szerzej: A. Stawicka, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji*, Warszawa 2015, s. 3.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

zapobiec mają również wydłużeniu czasu trwania postępowania sądowoadministracyjnego<sup>10</sup>.

Warto zauważyć, że korzystanie z elektronicznej formy komunikacji nie jest uzależnione od zgody sądu, wobec czego nie ma potrzeby składania wniosku w tej sprawie przez obywatela. Samo wysłanie pisma w formie dokumentu elektronicznego jest wystarczające do zainicjowania komunikacji w tym trybie. Zainicjowanie komunikacji elektronicznej z sądem administracyjnym nie musi jednak przybrać postaci elektronicznej. Wystąpienie o elektroniczne doręczanie dokumentów (lub wyrażenie zgody) można zawrzeć w dowolnym piśmie kierowanym do sądu. Co więcej, komunikację elektroniczną z sądem administracyjnym można zainicjować w każdym czasie. W dowolnym momencie strona postępowania może zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Oświadczenie w tej sprawie musi być jednak złożone w formie dokumentu elektronicznego<sup>11</sup>.

Jak można przeczytać w oficjalnym dokumencie zatytułowanym *Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego* opublikowanym na witrynie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>12</sup> pismo w formie dokumentu elektronicznego można wnieść wyłącznie przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu administracji publicznej, w przypadkach, gdy pismo wnoszone jest za jego pośrednictwem (np. skarga). Przy czym elektroniczne skrzynki podawcze wszystkich sądów administracyjnych zlokalizowane są na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP), w związku z czym do wniesienia pisma niezbędne jest posiadanie konta na tej platformie<sup>13</sup>. Pismo może zostać przygotowane przy użyciu dostępnego na ePUAP formularza pisma ogólnego, jako załącznik do formularza pisma ogólnego, a w przypadku, gdy dla danej czynności dostępny jest

---

<sup>10</sup> Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 3260, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl>

<sup>11</sup> W myśl dodanego art. 74a p.p.s.a., pisma mogą być doręczane stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona wniosła pismo w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu, za pośrednictwem którego składane jest pismo, albo wystąpiła do sądu o takie doręczenie i wskazała sądowi adres elektroniczny, albo wyraziła zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskazała sądowi adres elektroniczny. Jeżeli natomiast strona zrezygnuje z elektronicznego sposobu doręczania korespondencji, to sąd zobowiązany jest do komunikowania się ze stroną w sposób tradycyjny. Warto wskazać, że w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego sąd prześle na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające m.in. informację, że adresat może odebrać pismo – ze wskazaniem adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia. W razie nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego sąd – po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia – prześle powtórne zawiadomienie. W razie nieodebrania pisma, doręczenie będzie uważane za dokonane po upływie 14 dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia.

<sup>12</sup> <http://www.nsa.gov.pl/informatyzacja/informatyzacja.html>.

<sup>13</sup> <https://epuap.gov.pl/wps/portal.pl>.

dedykowany formularz – przy użyciu tego formularza<sup>14</sup>. Pismo wnoszone w formie dokumentu elektronicznego (oraz ewentualne załączniki do tego pisma) musi zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. W przypadku składania odpisu pełnomocnictwa w postaci dokumentu elektronicznego, należy odpis ten uwierzytelnić w ten sam sposób. Obywatel chcąc komunikować się z sądem na drodze elektronicznej zobowiązany jest podać adres elektroniczny do komunikacji (adres na platformie ePUAP). Należy również informować sąd o każdej zmianie tego adresu<sup>15</sup>. Pewną nowością jest to, że do pisma wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego nie należy dołączać odpisów. W celu doręczenia pisma drugiej stronie sąd administracyjny wykona odpisy we własnym zakresie. Podmiot inicjujący postępowanie zobowiązany jest natomiast uiścić opłatę kancelaryjną, pokrywającą koszty wykonania tych odpisów przez sąd. Dodatkowo ustawodawca dla zapewnienia jednoznacznego określenia stron postępowania i ich przedstawicieli w sprawach wnoszonych do sądu po 31 maja 2019 r. wprowadził wymóg wskazywania w pierwszym piśmie procesowym odpowiedniego numeru PESEL, KRS, REGON lub NIP<sup>16</sup>.

Obok wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w kontaktach z sądem administracyjnym, drugą istotną zmianą wprowadzoną w przepisach nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. jest umożliwienie stronom postępowania i pełnomocnikom dostępu elektronicznego do akt sprawy. W myśl art. 12a § 5 p.p.s.a. elektroniczne akta sądowe są udostępnianie stronom w systemie teleinformatycznym sądu. W przypadku tego rodzaju akt nie będzie zatem zachodziła potrzeba wydawania w szczególności kopii lub wyciągów z tych akt, skoro, po uprzednim uwierzytelnieniu, strona będzie miała możliwość samodzielnej realizacji tych czynności bezpośrednio w systemie teleinformatycznym sądu.

Analizując znaczenie wprowadzanych zmian z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady prawa obywatela do sądu należy podkreślić, że omawiana nowelizacja usuwa w sposób jednoznaczny dotychczas istniejące

<sup>14</sup> Jednocześnie przez wzgląd na szybkość postępowania sądowoadministracyjnego, zgodnie z nowym art. 49b p.p.s.a., Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest uprawniony do opracowania wzorów dokumentów elektronicznych, które będą mogły być wykorzystywane w postępowaniu w sprawach sądowoadministracyjnych, tj. w szczególności wzoru skargi administracyjnej. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego udostępni te wzory w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Celem tego przepisu nie jest jednak zobligowanie strony do wnoszenia pism zgodnych z tymi wzorami, ale jedynie wprowadzenie dla nich pewnych ułatwień.

<sup>15</sup> W przypadku braku wskazania adresu elektronicznego do korespondencji (adresu na platformie ePUAP), sąd przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.

<sup>16</sup> Zob. art. 46 § 2 p.p.s.a.



wątpliwości co do prawnej możliwości kontaktowania się przez obywateli z sądem administracyjnym za pośrednictwem Internetu. Zauważyć bowiem należy, że w dotychczasowej praktyce orzeczniczej powszechna dostępność elektronicznych technik porozumiewania się spowodowała, że pewna grupa stron i uczestników postępowań sądowoadministracyjnych wykorzystywała do kontaktów z sądem administracyjnym – te właśnie formy komunikacji, pomimo braku odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie. Z uwagi na brak w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulacji normujących kwestie elektronicznych środków porozumiewania się, dotychczasowe orzecznictwo sądowoadministracyjne wypracowało poglądy oceniające różne aspekty „informatyzacji” postępowania sądowoadministracyjnego. Początkowo sądy administracyjne łączyły datę wniesienia pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, z faktem naniesienia prezentaty przez pracownika sądu na wydrukowanej treści pisma strony<sup>17</sup>. Równolegle funkcjonowało też podejście, iż datą wniesienia elektronicznego pisma strony jest sam moment dokonania wydruku tego dokumentu przez pracownika sądu lub też moment, w którym taki wydruk najwcześniej mógł być wykonany<sup>18</sup>. Każde z tych zapatrywań miało jednak swoje niedoskonałości, albowiem uzależniały one ocenę czasu (daty) wniesienia pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym od czynności całkowicie niezależnych od nadawcy (autora) pisma (wydruk lub naniesienie prezentaty przez pracownika sądu)<sup>19</sup>.

Na uwagę zasługuje uchwała NSA z 12 maja 2014 r. (sygn. akt I OPS 10/13), w której jednoznacznie stwierdzono, że w dotychczasowym stanie prawnym brakowało regulacji prawnych, które przewidywałyby możliwość wnoszenia drogą elektroniczną pism procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W konsekwencji w judykaturze przyjmowano, że nie jest możliwe wniesienie pisma do sądu administracyjnego za pośrednictwem poczty elektronicznej, a nawet pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym<sup>20</sup>. Konsekwentnie również przyjmowano, że w dotychczasowym stanie prawnym pismo wniesione przez stronę do sądu drogą elektroniczną ocenić należało jako obarczone brakiem formalnym określonym w art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w doktrynie, gdzie wskazywano, że choć ustawa p.p.s.a. nie stanowiła wprost o możliwości wno-

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z 20 października 2017 r., sygn. akt I OZ 1597/17; postanowienie NSA z 29 czerwca 2015 r., sygn. akt I OZ 1392/15; postanowienie NSA z 23 czerwca 2015 r., sygn. akt I GZ 355/15; postanowienie SN z 29 stycznia 2003 r., sygn. akt I CZ 192/02, OSNC 2004, nr 4, poz. 64; postanowienie NSA z 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OZ 62/11.

<sup>18</sup> Postanowienia NSA: z 31 marca 2016 r., sygn. akt I OZ 267/16; z 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I OZ 49/16.

<sup>19</sup> J. Makuch, *Data wniesienia pisma w formie elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. LEX 2019.

<sup>20</sup> Zob. uchwała NSA z 12 maja 2014 r., sygn. akt I OPS 10/13.

szenia pism w drodze elektronicznej, nie można przyjąć, że pismo wniesione do sądu za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej nie wywoływało żadnych skutków. Przyjmowano, że mimo braku stosownej regulacji pismo takie wywoływało skutki zarówno co do treści w nim zawartej, jak i daty doręczenia, jeżeli wynikało to z potwierdzenia transmisji danych. Pismo takie zawierało jednak istotny brak formalny, jakim jest brak podpisu, nawet gdy nadawca pisma posługiwał się podpisem elektronicznym<sup>21</sup>.

Wskazać należy, że w najnowszym orzecznictwie dotyczącym przedstawionej kwestii przyjmowano, że datą wniesienia do sądu administracyjnego pisma w formie elektronicznej jest wprowadzenie przez nadawcę danych do systemu informatycznego organu administracji, którego akt (bezczynność) zaskarżono (art. 54 § 1 p.p.s.a.) lub sądu administracyjnego (art. 53 § 4 p.p.s.a.). Przykładem tego sposobu myślenia może być argumentacja zaprezentowana w uzasadnieniu postanowienia NSA z 14 marca 2017 r., w sprawie o sygn. akt II OZ 143/17, w którym wskazano, że na gruncie procedury sądownoadministracyjnej konsekwencją dopuszczalności wniesienia do sądu pisma procesowego drogą elektroniczną jest przyjęcie, że pismo to wywołuje wszystkie skutki, które ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego. Skutki te następują z chwilą wpływu danych do komputera obsługującego pocztę elektroniczną sądu. Kolejne czynności, które sąd podejmuje w stosunku do pisma, które wpłynęło drogą elektroniczną, mają charakter następczy i nie stanowią punktu odniesienia dla oceny daty wniesienia pisma procesowego do sądu. Ocena terminowości wniesienia przez stronę środka zaskarżenia w postaci elektronicznej nie powinna zależeć od czynności technicznej pracownika sądu. To, czy strona dochowa terminu zależy wyłącznie od jej zachowania, a działanie sądu nie jest warunkiem prawnym zrealizowania się skutku czynności<sup>22</sup>. Zauważyć przy tym należy, iż to ostatnie z wypracowanych w orzecznictwie stanowisk, znalazło częściowo normatywne odzwierciedlenie w postaci obecnie obowiązującego przepisu art. 83 § 5 p.p.s.a. Stanowi on, że datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu informatycznego sądu lub właściwego organu<sup>23</sup>.

Ustawa nowelizacyjna, która weszła w życie z dniem 31 maja 2019 r. uregulowała również w sposób kompleksowy zasady podpisywania pisma procesowego w formie elektronicznej. Określony w ustawie warunek formy

<sup>21</sup> Zob. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2018, LEX.

<sup>22</sup> W konstatacji tego stanowiska przyjmowano, że wniesienie do sądu pisma procesowego za pomocą środków komunikacji elektronicznej następuje w dniu, w którym wiadomość elektroniczna została wprowadzona do systemu teleinformatycznego sądu. Pismo wniesione do sądu drogą elektroniczną nie spełniało jednak wymogów z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a., dlatego jego wniesienie uruchamiało postępowanie naprawcze zmierzające do nadania mu prawidłowego biegu.

<sup>23</sup> J. Makuch, op. cit.



pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a (zob. art. 12b § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 46 § 2a p.p.s.a., gdy pismo strony jest wnoszone w formie dokumentu elektronicznego, powinno ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym lub przez zastosowanie innych mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jeżeli takie mechanizmy zostały wprowadzone przez sąd administracyjny. Przed dokonanymi zmianami wszelkie pisma procesowe kierowane do sądu administracyjnego musiały mieć formę papierową i musiały być podpisane odrębnie.

### III

Dopuszczenie w dużo szerszym zakresie, niż miało to miejsce przed zmianą przepisów, dostępności środków elektronicznych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy ocenić pozytywnie nie tylko z uwagi na realizację konstytucyjnej zasady prawa obywatela do sądu, ale również z punktu widzenia funkcji ochronnych postępowania sądowoadministracyjnego. Wejście w życie 31 maja 2019 r. nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup> może przyczynić się do pełniejszej realizacji funkcji postępowania sądowoadministracyjnego, choćby z uwagi na fakt pozostawienia stronie wyboru, czy będzie chciała komunikować się z sądem administracyjnym w sposób tradycyjny, czy też elektroniczny. Wydaje się, że nowe regulacje prawne mogą przyczynić się również do ujednoczenia orzecznictwa sądów administracyjnych oraz przyspieszenia i uproszczenia postępowania<sup>25</sup>. Można również zakładać, że wprowadzane regulacje prawne przyczynią się do obniżenia wydatków sądownictwa administracyjnego związanych z kosztami usług pocztowych w stosunku do wydatków ponoszonych na obsługę tradycyjnej korespondencji.

Należy zwrócić uwagę, że zakładana w nowelizacji integracja informatycznych rozwiązań technicznych w postępowaniu wydaje się bardzo głęboka. Trzeba mieć również na uwadze, że informatyzacja postępowania sądowoad-

<sup>24</sup> Dz.U. 2019 r., poz. 934.

<sup>25</sup> Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 2; P. Krzykowski, *Znaczenie zasady praworządności w stosowaniu prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.

ministracyjnego ma charakter innowacyjny. Podobne rozwiązanie jest testowane w sądach administracyjnych Republiki Federalnej Niemiec. Jednakże nie daje to jeszcze możliwości porównawczych w tym zakresie<sup>26</sup>. Oczywiście przyjęte rozwiązania będzie można ocenić dopiero po pewnym czasie. Należy więc przeprowadzić ewaluację w zakresie stopnia wykorzystania środków komunikacji elektronicznej przez strony i pełnomocników w stosunku do tradycyjnej formy przekazywania dokumentów w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz odnośnie do skrócenia czasu prowadzenia spraw w związku z elektroniczną postępowaniem sądowoadministracyjnych. Wydaje się, że osiągnięcie celów nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. może być skutecznie monitorowane za pomocą statystyki sądowej, stanowiącej podstawę opracowania informacji na temat działalności sądów administracyjnych oraz informacji o problemach funkcjonowania administracji publicznej, składanych w trybie art. 15 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>27</sup>. Jak wynika bowiem z treści art. 15 § 1 powołanej ustawy, informacja o działalności sądów administracyjnych jest przedstawiana Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Radzie Sądownictwa corocznie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku informacji o problemach funkcjonowania administracji publicznej, którą Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego składana corocznie Prezesowi Rady Ministrów na podstawie art. 15 § 2 ww. ustawy. Ewaluacja skutków omawianej nowelizacji będzie znajdowała zatem szczególne odzwierciedlenie również w tych informacjach<sup>28</sup>. Już dziś można jednak wskazać, że ustawodawca naprawił swoje wielkie niedopatrzenie, które było związane z długim i konsekwentnym pomijaniem kwestii informatyzacji procedury sądowoadministracyjnej. Do momentu wejścia w życie wspomnianej nowelizacji trudno było zrozumieć stronom postępowania, że chociaż przed organem administracji publicznej środki komunikacji elektronicznej są stosowane, brak jest podstawy prawnej umożliwiającej składanie przed sądami administracyjnymi pism procesowych za pomocą tych środków.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż wspomniana nowelizacja przybliży sądy administracyjne do obywateli. Prawo do sądu nie będzie więc ograniczane poprzez konkretne miejsce funkcjonowania sądu, godziny otwarcia, czy ilość osób oczekujących. Jest to szczególnie istotne w sytuacji osób niepełnosprawnych czy też osób będących w podeszłym wieku. Wprowadzane zmiany umożliwią bowiem zrealizowanie spraw sądowoadministracyjnych bez konieczności osobistego stawiennictwa, m.in. przez elektroniczny dostęp do akt sprawy, wysyłanie i odbieranie pism drogą elektroniczną.

<sup>26</sup> Notyfikacja 2016/649/D (Germany), <http://ec.europa.eu/growth>.

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2107.

<sup>28</sup> Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi..., op. cit.

Wydaje się, że informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi może okazać się sukcesem w przypadku skutecznego dostarczenia obywatelom rzetelnej informacji o korzyściach wynikających z wprowadzonych zmian. Na podstawie powszechnie dostępnych wyników badań dotyczących analizy sposobów posługiwania się środkami komunikacji elektronicznej można wyciągnąć wniosek, że zjawisko wykluczenia cyfrowego nie dotyczy jedynie osób pozbawionych, na swoje życzenie czy też niezależnie od ich woli, dostępu do Internetu, lecz także wielu internautów, korzystających z niego w bardzo wąskim zakresie, niebędących w stanie wykorzystać jego możliwości do poprawy swojej egzystencji. Jak pokazują badania przedstawione w opracowaniu A. Stawickiej pt. *Wykluczenie cyfrowe w Polsce* opublikowane przez Kancelarię Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji w 2015 r., e-wykluczenie wynika znacznie częściej z braku chęci, niż z barier technicznych. Dane pokazują, że względy techniczne odgrywają znikomą rolę. Większość (59,10%) osób niekorzystających z Internetu nie odczuwa takiej potrzeby, co zapewne jest skutkiem braku wiedzy co do możliwości, jakie daje użytkownikom to narzędzie oraz obaw wiążących się z poznawaniem nowych technologii, a zatem powiązane jest z drugim w kolejności najczęściej występującym czynnikiem – brakiem kompetencji (44,80%)<sup>29</sup>.

W świetle powyższych uwag największym więc wyzwaniem w osiągnięciu celów zakładanych przez ustawodawcę w zakresie informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi zdaje się być pokonanie bariery mentalnej, skłonienie obywateli do sięgnięcia po to narzędzie w celu aktywnego wpływania na swoje życie i stania się pełnoprawnym członkiem społeczeństwa informacyjnego. Kluczowe jest nie tylko zapewnienie wykluczonym możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji, ale przede wszystkim skuteczne dostarczenie informacji o korzyściach wynikających z tej formy komunikacji z sądem administracyjnym.

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca dostrzega ten problem i w celu rozpowszechnienia wiedzy na temat informatyzacji i zachęcenia stron do korzystania ze środków komunikacji elektronicznej, w art. 12b p.p.s.a. zmieniono brzmienie § 5 na następujące: „Sąd, doręczając stronie pierwsze pismo w sprawie w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego, informuje stronę o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczania przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej”.

Osiągnięcie celów nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. w dużym zakresie zależy również od sprawnego systemu informatycznego, obsługującego komunikację elektroniczną z sądem administracyjnym. Oczywistym jest, że informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego jest logicznym następstwem rozwoju technologicznego, jednak powinna ona być przeprowa-

<sup>29</sup> Zob. szerzej: A. Stawicka, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2015, s. 17.

dzona ze szczególną starannością i ostrożnością. Dlatego tak ważne jest przygotowanie odpowiedniego systemu odpornego na awarie, odpowiednio zabezpieczonego. Zakładana informatyzacja postępowania, zwłaszcza wobec wprowadzonych w nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. zmian w postaci elektronicznych akt, orzeczeń, protokołów, notatek i innych, może bowiem, jeśli system teleinformatyczny nie będzie w pełni sprawny i odpowiedni, przyczynić się do spowolnienia postępowań zamiast do ich przyspieszenia i optymalizacji. Wydaje się, że proces informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi będzie sukcesem wtedy, kiedy obywatel dostrzeże, że postępowania są szybsze, a cyfryzacja postępowania przynosi mu wymierne korzyści.

### Wykaz literatury

- Dauter B., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014.
- Krzykowski P., *Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012 (2).
- Krzykowski P., *Znaczenie zasady praworządności w stosowaniu prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009 (9).
- Makuch J., *Data wniesienia pisma w formie elektronicznej w postępowaniu sądowo-administracyjnym*. System Informacji Prawnej LEX, 2019.
- Pietrasz P., *Konstytucyjne uwarunkowania informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016 (2).
- Stawicka A., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji*, Warszawa 2015.

### Summary

#### **Computerisation of proceedings before administrative courts – reflections on the Amendment of April 12, 2019 (Journal of Laws from 2019, item 934)**

**Key words:** Digitization of proceedings before administrative courts, computerisation, constitutional right of a citizen to court, efficiency of proceedings.

The article describes the problem of computerisation of the proceedings before administrative courts in the light of the latest legal regulations concerning the discussed issue. In the publication, the attention is drawn to the constitutional determinants of electronic communication of a citizen with the court in view of the principle of the right to court, which is manifested in

the universal availability of judicial system. The right to court stops to be limited due to a concrete place of functioning of the administrative court, working hours or the number of persons waiting. It is particularly significant for people with disabilities or the elderly. In the light of constitutional standards, the digitization of proceedings before administrative courts should be regarded as one of the key factors determining the development of a modern and effective state. In the article, the changes in the current legislation implemented with the Amendment of April 12, 2019 to the Act – Law on Proceedings before Administrative Courts (Journal of Laws from 2019, item 934), were comprehensively discussed. It was indicated that the new legal regulations can contribute to the unification of the jurisprudence of administrative courts, as well as to the acceleration and simplification of proceedings. The discussed amendment may also help to reduce the administrative justice costs associated with postal services costs in relation to the costs borne for the service of traditional correspondence.