

Wiktor Trybka*

NOWE TECHNOLOGIE W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM A KONSTYTUCYJNE PRAWO DO SĄDU

*„Jest całkowicie oczywiste, że zmieniły się wszystkie warunki,
od których zależy wolność, a nawet słowo
wolność znaczy obecnie co innego, niż
znaczyło w czasach zmiernych.”*

*„Pożyteczne jest studiowanie czasów antycznych,
natomiast jałowe i niebezpieczne jest ich naśladowanie”*

Édouard René de Laboulaye

1. Wstęp

Zasada prawa do sądu wywodzi się z Konstytucji RP i jest ściśle związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Idea praw 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”¹. 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

* Mgr Wiktor Trybka – Asystent, Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ T.j.: Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Z kolei w art. 177 Konstytucji RP określono właściwość wyłączną dla sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. L. Garlicki podkreśla, 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”². Prawo do sądu stanowi publiczne prawo podmiotowe osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną oraz jednostek samorządu terytorialnego wobec państwa do określenia oraz odpowiedniego ukształtowania systemu zabezpieczeń i gwarancji, które zapewniają, że prawo to będzie efektywnie służyć ochronie praw i wolności człowieka³. Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) trafnie ujął prawo do sądu „jako jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (...), a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury oraz prawo do wyroku sądowego”⁴. Przejawem naruszenia prawa do sądu będzie nie tylko zamknięcie drogi sądowej, ale również jej ograniczanie po przez redukcję uprawnień przysługujących jednostce w postępowaniu sądowym.

Nowe technologie stwarzają dodatkowe lub nowe możliwości działania jednostce i sądowi administracyjnemu. Środki komunikacji elektronicznej niewątpliwie przyczyniają się do zwiększenia szybkości postępowania oraz większej efektywności sądów administracyjnych w wypełnianiu ich misji. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵ (dalej: u.i.p.) stała się pierwszym i podstawowym aktem prawnym mającym na celu rozpowszechnienie nowych technologii w działalności organów publicznych. Należy zgodzić się z G. Sebigą, że wyłączenie sądów administracyjnych spod reżimu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów publicznych ma charakter iluzoryczny. Obowiązują bowiem inne przepisy prawa, które swoim

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 337.

³ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 21.

⁴ Orzeczenie TK z 12.3.2002 r., sygn. akt. P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14.

⁵ T.j.: Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565.

zasięgiem obejmują sądownictwo administracyjne⁶. Zaliczamy do nich ustawę o dostępie do informacji publicznej⁷ oraz ustawę o podpisie elektronicznym⁸. Zbyt szybko i pochopnie prawodawca zdecydował się na wyłącznie sądów administracyjnych spod działania u.i.p. Podstawowym celem wspomnianej ustawy jest bowiem zapewnienie efektywnej i jednolitej w skali państwa komunikacji elektronicznej pomiędzy podmiotami publicznymi⁹.

2. Funkcje postępowania sądowoadministracyjnego

Postępowanie sądowe jest zawsze kształtowane w odniesieniu do powszechnie przyjętych wartości w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyprowadzić postulat zapewnienia pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych, przez zapewnienie pełnego wykorzystania przez stronę postępowania środków przewidzianych prawem procesowym oraz system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie¹⁰. Wartości te w doktrynie określa się mianem funkcji postępowania. Pojęcie funkcji używa się dla „oznaczenia typowych i zamierzonych – a więc odpowiadających wyznaczonemu celowi – efektów działania określonego urzędu prawnego”¹¹. Oprócz postulatu ochrony uprawnień jednostki uczestniczącej w postępowaniu sądowym z zasady demokratycznego państwa prawnego można wywieść postulaty pod adresem ustawodawcy. Prawodawca uwzględniając zasadę demokratycznego państwa prawnego powinien projektować tak postępowanie sądowe, aby zrealizować postulat konieczność tworzenia instytucji prawnych ochrony praworządności oraz praw jednostki w tym prawa do sądu. B. Adamiak wymienia trzy podstawowe funkcje postępowania sądowoadministracyjnego w oparciu o kryterium pożądanых skutków społecznych, zaliczając do nich: funkcję ochrony interesu indywidualnego, ochrony interesu społecznego i ochrony porządku prawnego. Funkcja ochrony interesu indywidualnego w przyjętym przez nią rozumieniu oznacza „prawo gwarantujące jednostce możliwość ochrony jej interesu przez kontrolę zgodności z prawem działania, bezczynności lub przewlekłości organu

⁶ G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2008, Nr. 3, s. 82 - 83.

⁷ T.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 782.

⁸ T.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450.

⁹ G. Sibiga, *op.cit.*, s. 85.

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 19 i n.

¹¹ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 13.

administracji publicznej”¹². „Prawo to określa uprawnienia i obowiązki jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Szczególne znaczenie mają przepisy określające warunki dostępu do sądu administracyjnego, ochrony przed nieznaną jomością prawa, a zatem obowiązki sądu administracyjnego podjęcia czynności w celu zapewnienia jednostce prawa do sądu i możliwości prawnej udziału w postępowaniu”¹³. B. Adamiak wyraźnie podkreśla, że prawo do sądu należy wysunąć jako funkcję podstawową postępowania przed sądami administracyjnymi¹⁴. Wszystkie wymienione przez nią funkcje koncentrują się na ochronie praw podmiotowych jednostki. Przez prawo podmiotowe jednostki można rozumieć uprawnienia, które będą przysługiwały stronie postępowania sądownoadministracyjnego w celu ochrony jej praw, a których zasadniczym wyróżnieniem jest możliwość domagania się od sądu ich przestrzegania i egzekwowania.

Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadził również zakaz nadmiernego formalizmu. Konstytucja nie stawia prawodawcy żadnych barier w tworzeniu regulacji zawierających surowe wymogi formalne w tworzeniu przepisów prawa procesowego. „Nie można uznać za słuszne stanowisko zgodne z którym nadmierny formalizm sądowy przekłada się ponad poszanowanie sprawiedliwości i praworządności, jak i innych praw wynikających wprost z Konstytucji”¹⁵. Zakaz nadmiernego formalizmu można również odnieść do wykorzystania nowych technologii w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Nie można ograniczać możliwości korzystania z komunikacji elektronicznej, gdyż będzie to wiązało się z łamaniem zasady nadmiernego formalizmu. Wymaganie od jednostki własnoręcznego podpisu przy wnoszeniu skargi drogą elektroniczną może ocenić jako przejaw nadmiernego formalizmu w praktyce stosowania prawa procesowego przez sądy administracyjne.

3. Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego a nowe technologie

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) w porównaniu z postępowaniem administracyjnym, cywilnym oraz karnym stwarza bariery w posługiwaniu się środkami elektronicznymi. Analizując poszczególne przepisy ustawy można odnaleźć nie liczne regulacje pozwalające stronie korzystać ze zdobyczy nowoczesnej technologii. Środki komunikowania

¹² B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuka, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 15.

¹³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 28.

¹⁴ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego...*, s. 17.

¹⁵ Wyrok NSA oz. w Białymstoku z 16.5.2002, sygn. akt. SA/Bk 101/02.

się na odległość zostały przewidziane w dwóch stadiach: wszczęcia postępowania administracyjnego oraz rozpoznawczym.

Zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ administracji publicznej przekazuje sądowi skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Przyjęte rozwiązanie spowodowało przedłużenie postępowania w sprawie. Wymaga bowiem przesłania przez sąd odpisu skargi właściwemu organowi, który w terminie 30 dni od dnia otrzymania odpisu skargi obowiązany jest udzielić sądowi odpowiedzi na skargę i nadesłać w tym terminie akta sprawy¹⁶. Wydaje się, że już w tym momencie ustawodawca mógłby pozwolić na skorzystanie z drogi elektronicznej w zakresie przesłania akt sprawy z organu administracji publicznej do sądu administracyjnego. Skutkiem wprowadzenia takiego rozwiązania byłoby zmniejszenie kosztów korespondencji i skróciłoby to czas przekazania dokumentów.

Skarga kierowana do sądu administracyjnego powinna spełniać wymogi pisma procesowego. Zgodnie z art. 46 § 1 p.p.s.a. każde pismo procesowe strony powinno zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicielei ustawowych i pełnomocników, oznaczenie rodzaju pisma, osnovę wniosku lub oświadczenia, podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, wymienione załącznik. Na tle art. 46 § 1 p.p.s.a. powstał problem skuteczności skargi do sądu administracyjnego złożonej przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego. Został on rozwiązany poprzez dodania art. 46 § 2a p.p.s.a, który stanowił będzie, że pismo strony jest wnoszone w formie dokumentu elektronicznego, powinno ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP lub przez zastosowanie innych mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 2 u.i.p., jeżeli takie mechanizmy zostały wprowadzone przez sądy administracyjne. Uchwalone zmiany w postępowaniu sądownoadministracyjnym wejdą w życie po upływie 36 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹⁷, a więc od dnia 11 maja 2017 roku. Jak widać do czasu wprowadzenia w życie zmian jeszcze trzeba będzie poczekać. Do tego czasu pozostaje nadal aktualne pytanie, czy na podstawie obowiązujących już przepisów ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie można skutecznie złożyć skargi do sądu administracyjnego przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego.

¹⁶ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 415.

¹⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 183.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych można dostrzec dwa rozbieżne stanowiska. Pierwsze z nich odwołuje się do ustawy o podpisie elektronicznym. Zgodnie z art. 5 ustawy o podpisie elektronicznym – bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne określone ustawą, jeżeli został złożony w okresie ważności tego certyfikatu. Bezpieczny podpis elektroniczny złożony w okresie zawieszenia kwalifikowanego certyfikatu wykorzystywanego do jego weryfikacji wywołuje skutki prawne z chwilą uchylecia tego zawieszenia. Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Adresatem tego przepisu prawa nie jest prawodawca, ale podmioty prawa dokonujące określonych czynności wywołujących skutki prawne. Norma ta rodzi zatem określone uprawnienie, w postaci możliwości skutecznego złożenia oświadczenia woli zarówno w postaci tradycyjnego pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem, jak i pisma złożonego drogą elektroniczną przy pomocy bezpiecznego podpisu elektronicznego. Nakłada też na organy władzy publicznej, w tym sądy, obowiązek równorzędnego traktowania danych w postaci elektronicznej opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz dokumentów opatrzonych podpisem własnoręcznym. W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowano pogląd, w myśl którego wszędzie tam gdzie ustawodawca przewidział możliwość posługiwania się przed organem administracji publicznej i sądami podpisem elektronicznym, stwierdzono regulacje zezwalające na posługiwanie się takim rodzajem podpisu. W ustawie p.p.s.a. brak jest podobnych unormowań, a pojęcie podpisu elektronicznego nie występuje. Nie można zatem przyjąć, że wnoszenie do sądu administracyjnego pism procesowych opatrzonych podpisem elektronicznym jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, skoro ustawodawca tego wprost nie dopuścił w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dla skuteczności pisma procesowego wnoszonego przez stronę do sądu administracyjnego drogą elektroniczną konieczne jest zatem późniejsze opatrzenie go własnoręcznym podpisem, ponieważ tylko taki podpis spełnia wymagania wynikające z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a.¹⁸. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy, który stwierdził, że nie wywołuje skutku procesowego w postaci wniesienia środka odwoławczego oświadczenie procesowe strony, przesłane w formie dokumentu elektronicznego, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym,

¹⁸ Postanowienie NSA z 17.12.2013 r., sygn. akt. I OZ 1190/2013, Lexis nr 8125028; postanowienie NSA z 3.7.2013 r., sygn. akt. I OZ 307/2013 r., Lexis nr 7251830; postanowienie NSA z 9.1.2013 r., sygn. akt. I OZ 969/2012, Lexis nr 7270127; postanowienie NSA z 17.3.2011 r., sygn. akt. I OSK 380/2011, Lexis nr 2488302; postanowienie NSA z 3.8.2010 r., sygn. akt., I OZ 455/2010, Lexis nr 4940958.

w sytuacji w której w określonej procedurze taka forma czynności procesowej nie jest przewidziana¹⁹.

Nie wszyscy sędziowie sądów administracyjnych podzielili wyżej opisaną stanowisko, a prezentowane zarówno w dotychczasowym orzecznictwie NSA jak i przytoczonym fragmencie uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, zgodnie z art. 1, określa warunki stosowania podpisu elektronicznego, skutki prawne jego stosowania, zasady świadczenia usług certyfikacyjnych oraz zasady nadzoru nad podmiotami świadczącymi te usługi. Przepis ten ma charakter uniwersalny i nie zastrzega żadnych obszarów działania wyłączonych z pod jego kognicji. Wskazana wyżej ustawa realizowała zalecenia zawarte w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych²⁰. W punkcie 19 Dyrektywy stwierdzono, że podpisy elektroniczne stosowane będą w sektorze publicznym w administracjach krajowych i wspólnotowych oraz w komunikacji między tymi administracjami, jak też między nimi i obywatelami m.in. w wymiarze sprawiedliwości. Dyrektywa zawiera też stwierdzenie, że określenie obszarów prawa, w których można używać dokumentów elektronicznych i podpisów elektronicznych podlega prawu krajowemu. Polski ustawodawca problematykę dotyczącą podpisów elektronicznych uregulował we wskazanej wcześniej ustawie. Gdyby zatem przyjąć, za SN, że brak przepisu dotyczącego możliwości składania pism drogą elektroniczną w procedurach szczególnych wyklucza możliwość stosowania art. 5 ustawy o podpisie elektronicznym, należałoby uznać, że wskazana powyżej dyrektywa implementowana została do systemu krajowego w sposób nieprawidłowy, zapewnia bowiem ochronę wskazanych w niej praw tylko w niektórych przypadkach²¹.

Moim zdaniem należy opowiedzieć się za poglądem mniejszościowym dopuszczającym możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego przy użyciu podpisu elektronicznego. Wydaje się, że uzasadnienia do orzeczeń pozwalających na skuteczne złożenie skargi do sądu administracyjnego przy użyciu podpisu elektronicznego, skupia się tylko i wyłącznie na analizie przepisów prawa krajowego. Popierając drugie z zaproponowanych przez judykaturę rozwiązań można również sięgnąć do argumentów odwołując się do funkcji postępowania sądowoadministracyjnego i wartości wypływających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Pozbawianie możliwości złożenia skargi przy użyciu podpisu elektronicznego stanowi naruszenie zasady prawa po sądu. Konstytucyjne prawo do sądu zapewnia obywatelom jak najszerszą jego realizację. Pozbawianie możliwości użycia podpisu elektronicznego znacząco je ogranicza, gdyż zmusza jednostkę do podjęcia

¹⁹ Postanowienie SN z 26.3.2009 r., sygn. akt., I KZP 39/2008, Lexis nr 2017254.

²⁰ Dz.Urz.WE 2000 Nr L 13/12.

²¹ Postanowienie NSA z 25.4.2013 r., sygn. akt. I OZ 216/2013, Lexis nr 7307390; postanowienie NSA z 11.12.2012 r., sygn. akt. I OSK 1317/2012, Lexis nr 5100966.

dotychczasowych czynności w postaci złożenia podpisu własnoręcznego, choć przepisy prawa pozwalają na skorzystanie z podpisu elektronicznego. Ponadto zostaje tutaj złamana zasada ograniczonego formalizmu. Nie można na obywatela nakładać nieuzasadnionych obowiązków przy wszczęciu postępowania sądowego, które są niczym nieuzasadnione. Funkcje postępowania sądownoadministracyjnego też nie pozostają tutaj całkowicie bez znaczenia.

B. Adamiak zdefiniowała funkcję ochrony interesu indywidualnego jako „prawo gwarantujące jednostce możliwość ochrony jej interesu przez kontrolę zgodności z prawem działania, bezczynności lub przewlekłości organu administracji publicznej”²². Interpretując w duchu Konstytucji, użyte przez nią słowa należy wskazać, że powinno się zapewnić jednostce jak najszersze możliwości ochrony jej interesów prawnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym również przez zapewnienie jak najpełniejszej możliwości wszczęcia i uczestniczenia w tym postępowaniu, także przy użyciu środków komunikacji na odległość. Wykorzystanie podpisu elektronicznego w postępowaniu sądownoadministracyjnym niewątpliwie wpłynęłoby pozytywnie na pełniejszą i efektywniejszą realizację kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych.

4. Doręczenia elektroiczne w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Doręczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym podporządkowane są zasadzie oficjalności. Doręczenia zgodne z przepisami ustawy p.p.s.a. pism sądowych oraz odpisów pism procesowych przez strony są niezwykle ważna z punktu widzenia realizacji zasady jawności postępowania²³. Przepisy odnoszące się do doręczeń mają charakter obligatoryjny, wyłączający swobodną dyspozycję stron w zakresie sposobu doręczenia pism procesowych. Doręczenie stanowi czynność materialno – techniczną wywołującą określone skutki prawne przez fakty²⁴. Sąd dokonuje doręczeń przez operatora publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe²⁵ przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione przez sąd osoby lub organy. Do doręczeń pism w postępowaniu sądowym przez operatora publicznego, stosuje się tryb doręczenia pism sądowych w postępowaniu cywilnym, jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej. Pismo może być także doręczone za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej. W takim wypadku dowodem doręczenia jest potwierdzenie transmisji danych. „Wybór formy doręczeń za pomocą poczty elektronicznej nie jest

²² B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego...*, s. 15.

²³ H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 175.

²⁴ Ibidem, s. 200.

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1529.

obowiązkowy dla sądu, nawet wówczas, gdy strona wskaże adres poczty elektronicznej, na który można dokonywać doręczeń i wyrazi zgodę na doręczenie jej pism sądowych w ten sposób. Wybór formy doręczenia zarządzenia przewodniczącego przez pocztę, a nie poprzez pocztę elektroniczną sam w sobie nie stanowi zatem naruszenia, mogącego skutkować uwzględnieniem zażalenia²⁶. Doręczanie w formie elektronicznej nie jest możliwe, jeżeli strona co najmniej w sposób dorozumiany nie wskazała na ten tryb doręczeń. NSA w swoim orzeczeniu stwierdził, że oznaczenie w piśmie procesowym kierowanym przez pełnomocnika strony adresu poczty elektronicznej oznacza, że wyraził on zgodę na taki sposób korespondencji. Mogą się tutaj zrodzić dwa rodzaje problemów. Po pierwsze, nie zawsze wskazanie adresu poczty elektronicznej w piśmie procesowym jest jednoznaczne z udzieleniem zgody na ten rodzaj komunikacji. Po drugie, sam fakt potwierdzenia transmisji danych przez adresata nie jest równoznaczny, z tym, że wiadomość dotarła do adresata²⁷. Dowodem doręczenia pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy rozumieć „dokument, z którego niezbicie wynika, że faks lub list elektroniczny zawierający odzwierciedlenie pisma sądowego zapisał się w pamięci faksu adresata, natomiast w przypadku doręczenia pocztą elektroniczną - że list elektroniczny został wyświetlony w programie pocztowym adresata”²⁸.

Przyjęcie w orzecznictwie, że wskazanie przez stronę adresu poczty elektronicznej do doręczeń nie jest wiążące dla sądu niewątpliwie ogranicza realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Z punktu widzenia prawa do sądu i funkcji postępowania sądowoadministracyjnego nie można pozostawiać sądowi prawa wyboru form doręczenia. Wskazanie przez stronę adresu poczty elektronicznej powinno obligować sąd administracyjny do korzystania z doręczeń przy wykorzystaniu środków komunikacji na odległość. Obecnie w praktyce doręczenia za pomocą poczty elektronicznej są wykorzystywane bardzo rzadko, inaczej niż ma to miejsce w postępowaniu cywilnym. W obecnym kształcie bez wątpienia należy rozważyć wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie doręczeń elektronicznych do postępowania sądowoadministracyjnego. Wydaje się, że część postulatów będzie zrealizowana w planowanej nowelizacji przepisów ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi.

5. Nowelizacja prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a konstytucyjne prawo do sądu

Nowelizacja przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyniesie zmiany dwojakiego rodzaju. Będzie ona polegać na

²⁶ Postanowienie NSA z 26.7.2011 r., sygn. akt. II FZ 352/11, Lex nr 852910.

²⁷ Postanowienie NSA z 17.5.2006 r., sygn. akt. I OZ 656/06, Lex nr 445320.

²⁸ Postanowienie NSA z 24.4.2013 r., sygn. akt. II GSK 504/13, Lex nr 1320660.

wprowadzeniu nowych rozwiązań, jak i przystosowaniu już powszechnie obowiązujących regulacji do rzeczywistości, w której powszechnie są wykorzystywane nowe technologie. Nowelizacja przepisów będzie polegała na wprowadzeniu następujących zmian:

- możliwości udzielenie pełnomocnictwa drogą elektroniczną w postępowaniu sądownoadministracyjnym,
- dostępu do akt sprawy on – line,
- wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie doręczania pism procesowych, w tym doręczenia przy użyciu środków komunikacji elektronicznej pism osobą mieszkającym za granicą,
- uwierzytelniania dokumentów wskazujących na umocowanie drogą elektroniczną,

Wykorzystanie nowoczesnej technologii w p.p.s.a. po nowelizacji będzie się odbywać między sądem administracyjnym, a stronami postępowania sądownoadministracyjnego. Strony będą miały stały dostęp on – line do akt sprawy.

Ze względu na zakresły temat opracowania chciałbym odnieść się tylko do wybranej, i moim zdaniem najistotniejszej, zmiany z punktu widzenia prawa do sądu i funkcji postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż ustawa regulująca postępowanie sądownoadministracyjne uległa licznym nowelizacją i będzie zmieniana dalej w następnych latach²⁹. Dostęp do akt sprawy on – line będzie możliwy po przez dodanie art. 12a do p.p.s.a., który otrzyma następujące brzmienie „dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 1, tworzy się akta. Akta są tworzone w postaci elektronicznej lub papierowej. Akta w postaci elektronicznej są przetwarzane z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Akta w postaci papierowej są przetwarzane w tej postaci oraz z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. Sąd, w odniesieniu do akt w postaci elektronicznej, zapewnia stronie realizację czynności, o których mowa w § 4, w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy u.p.i. Akta wszystkich zakończonych prawomocnie spraw sądownoadministracyjnych przechowuje się we właściwym sądzie administracyjnym przez okres niezbędny ze względu na rodzaj i charakter sprawy oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji”.

Straci na aktualności wcześniej cytowane postanowienie NSA w którym stwierdził on, że „wybór formy doręczeń za pomocą poczty elektronicznej nie jest obowiązkowy dla sądu, nawet wówczas, gdy strona wskaże adres poczty

²⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 658; Dz.U. z 2015 r., poz. 1191; Dz.U. z 2015 r., poz. 1311; Dz.U. z 2015 r., poz. 1224; Dz.U. z 2015 r., poz. 1269.

elektronicznej, na który można dokonywać doręczeń i wyrazi zgodę na doręczenie jej pism sądowych w ten sposób”. Po zmianie przepisów wybór elektronicznej bądź pisemnej formy kontaktu z sądem administracyjnym należeć będzie do zainteresowanego. Jeżeli dokona on wyboru formy elektronicznej, to objęcie obowiązkiem wdrożenia elektronicznych narzędzi wspomagających pracę wszystkich sądów umożliwi zainteresowanemu składanie pism procesowych wraz z załącznikami w postaci elektronicznej oraz dokonywanie uczestnikom postępowań sądowych i pełnomocnikom elektronicznych doręczeń pism i orzeczeń w toku postępowania. Największym udogodnieniem dla obywateli będzie możliwość składania pism w sądzie przez Internet oraz brak konieczności osobistego stawiennictwa w sądzie, chyba, że będzie to konieczne dla przeprowadzenia dowodów³⁰.

6. Zakończenie

Na analizie możliwości wykorzystywania nowych technologii w postępowaniu sądowoadministracyjnym składają się dwie odrębne płaszczyzny. Pierwsza z nich obejmuje stan prawny przed zmianą przepisów, a druga już po wejściu w życie nowych rozwiązań. Przyjęte ujęcie uzasadnia fakt, że przepisy dające możliwość jednostce korzystania ze środków komunikowania się na odległość wejdą w życie dopiero w 2017 roku. Oczywiście wskazanie przez prawodawcę tak długiego terminu należy uznać za właściwe z uwagi na konieczność informatyzacji sądów administracyjnych i przygotowania nie tylko sędziów, ale również pracowników do korzystania ze zdobytych techniki w praktyce. Przyjęte okres *vacatio legis* odpowiada tym samym zasadom prawidłowej legislacji stanowiącym element zasady demokratycznego państwa prawnego

Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów mamy do czynienia nie tylko z małą dostępnością korzystania z nowoczesnych środków komunikacji, ale również ze zjawiskiem celowego ograniczania w ich wykorzystaniu nie tylko w codziennej praktyce, ale również w stanowisku konsekwentnie prezentowanym przez sędziów sądów administracyjnych. Odrzucanie lub ograniczanie możliwości wykorzystania nowych technologii w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie tylko powoduje uszczerbek w realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, ale również wpływa negatywnie na wykonywanie przez sądy administracyjne ich kompetencji, która polega na badaniu legalności działania organów administracji publicznej. Negowanie przez judykaturę możliwości korzystania z podpisu elektronicznego i poczty elektronicznej w praktyce może zrodzić niepewność ze strony obywatela, a wręcz utratę jego zaufania do państwa, którego emanację

³⁰ E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawna z dnia 30.9.2013 na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*, orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/.../file/i2328-13.rtf, dostęp: 3.12.2014.

stanowi również sądownictwo administracyjne. Brak możliwości wykorzystania nowych technik porozumiewania się może być także postrzegane jako łamanie zakazu nadmiernego formalizmu wypływającego z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz idei właściwej dla wszystkich postępowań sądowych, ich prostoty i szybkości. Aktualnie obowiązujące przepisy prawa i stanowisko judykatury można postrzegać jako przejaw zaprzeczania lub co najmniej naruszenia funkcji ochronnych interesu indywidualnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Krytyka płynąca ze strony doktryny i części środowiska sędziowskiego doprowadziła do zmiany w przepisach ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi. Dopuszczenie w dużo szerszym zakresie niż miało to miejsce przed zmianą przepisów dostępności środków elektronicznych należy ocenić bez cienia wątpliwości pozytywnie nie tylko z uwagi na zasadę prawa do sądu, ale również z punktu widzenia funkcji ochronnych postępowania sądownoadministracyjnego. Wejście w życie nowej regulacji prawnej przyczyni się do pełniejszej realizacji funkcji postępowania sądownoadministracyjnego, choćby z uwagi na fakt pozostawienia stronie wyboru, czy będzie chciała komunikować się z sądem administracyjnym w sposób tradycyjny, czy też elektroniczny. Oczywiście przyjęte rozwiązania będzie można dopiero ocenić po ich wejściu w życie. Już dziś można wskazać, że ustawodawca naprawił swoje wielkie niedopatrzenie, które było związane z długim i konsekwentnym pomijaniem kwestii informatyzacji procedury sądownoadministracyjnej. Krok ten przyczyni się również do ujednolicenia orzecznictwa NSA oraz przyspieszenia i uproszczenia postępowania.

New technologies in the court and administrative proceeding and the constitutional right to court against the background of the amendment to The Law on Proceedings Before Administrative Courts Act.

The use of new technologies in the court and administrative proceeding can be analysed from the point of view of such values as: right to court, efficiency and simplicity of proceeding, functions of court and administrative proceeding. New technologies in the court and administrative proceeding can be used in two stages: initiation of proceeding and examination of the case. The Law of Proceedings Before Administrative Courts in compared with administrative, civil and criminal proceedings creates many barriers to the use of electronic means. These restrictions not only cause disservice in realization of the right to court but also have adversely affect in performance of administrative courts tasks. By analysing the provisions of the Act can be found a few regulation that allow the side of the proceeding use of the achievements of modern technology. It will change after the amendment to The Law on Proceedings Before Administrative Courts Act. On the main-thing of current legislation there is a discrepancy in jurisdiction on the use of an electronic signature in submit of complaint to the administrative court.