

DOROTA CHROMICKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

ZNACZENIE NOWELIZACJI USTAWY
O INFORMATYZACJI DLA POSTĘPOWANIA
PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

I. WSTĘP

Większość przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹ weszła w życie 21 lipca 2005 r.² Od tego czasu rozwiązania ustawy były sprawdzane w praktyce, a planowana nowelizacja, zgodnie z zamiarem jej twórców, opiera się na zebranych w tym czasie doświadczeniach³. Oprócz zmian w definiowaniu pojęć, przepisach dotyczących kontroli, czy usunięciu niepotrzebnych w przekonaniu projektodawcy instytucji, projekt ustanawia również podstawny prawne funkcjonowania Elektronicznej Platformy Usług Publicznych, elektronicznej skrzynki podawczej, centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych⁴.

¹ Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.; dalej: ustawa o informatyzacji.

² Por. art. 64 ustawy o informatyzacji.

³ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VI kadencji nr 2110, s. 1; dostępne pod adresem internetowym: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2110>.

⁴ Uzasadnienie, cit., s. 1-2.

W uzasadnieniu, jako jedną z podstawowych zmian wskazuje się nałożenie obowiązku stosowania ustawy o informatyzacji na podmioty wcześniej z niego zwolnione⁵, tj.: jednostki badawczo-rozwojowe, uczelnie publiczne, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, Najwyższą Izbę Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i Narodowy Bank Polski. Do tych podmiotów nie miałyby tylko zastosowania przepisy rozdziału czwartego ustawy o informatyzacji, dotyczące badania zgodności oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami określonymi przez podmioty publiczne oraz kontroli przestrzegania przepisów ustawy. Jako niezwiązane ustawą o informatyzacji pozostawiono już tylko przedsiębiorstwa państwowe, spółki handlowe, służby specjalne w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu oraz Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁶.

Rozszerzając zakres ustawy o informatyzacji na sądownictwo administracyjne, nie zdecydowano się na równoczesną nowelizację ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ w podobnym stopniu, w jakim w 2005 r. znowelizowana została ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Obecnie, pomimo ogólnego zrównania podpisu własnoręcznego z bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, zgodnie

⁵ Uzasadnienie, cit., s. 2.

⁶ Poza przypadkami, gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej; w takim przypadku stosuje się art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji.

⁷ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej jako ppsa.

⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.

z ustawą z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁹, przepisy odrębne wyłączają obowiązek stosowania nowoczesnych technologii w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹⁰, która została uchwalona przez Sejm 8 stycznia 2010 r., można się spodziewać jednolitego sposobu postępowania z dokumentami opatrzonymi kwalifikowanym podpisem elektronicznym w procedurze administracyjnej i sądowniczo-administracyjnej.

Wskazując na potrzebę podobnego traktowania dokumentów w postaci elektronicznej w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym, warto zwrócić uwagę na rozpatrywane przed sądami administracyjnymi sprawy, w których strona, przekonana o możliwości złożenia pisma w postaci elektronicznej podpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, tak jak to miało miejsce przed organami administracji, składając skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, czy skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wzywana jest do usunięcia wady formalnej, a gdy tego nie czyni, jej pismo jest odrzucane z powodu nieuzupełnienia braku.

Analiza przepisów oraz orzecznictwa wskazuje jednocześnie, iż jest możliwe, że nawet po wejściu w życie przepisów nowelizujących, pisma opatrywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym

⁹ Dz.U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.; dalej: ustawa o e-podpisie, bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu dalej: kwalifikowany podpis elektroniczny.

¹⁰ Tekst ustawy przekazany do Senatu, który 4 lutego 2010 r. podjął uchwałę o wrowadzeniu poprawek (dalej jako ustawa nowelizująca) uchwalony według Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw; druk sejmowy 2110 Sejmu VI kadencji; dalej jako projekt nowelizacji ustawy o informatyzacji; projekt wpłynął 18 czerwca 2009 r. i jest dostępny pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D06C662E8234634EC12575DF002678B3/\\$file/2110.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/D06C662E8234634EC12575DF002678B3/$file/2110.pdf). Tekst dostępny pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/opinia6.nsf/nazwa/2110_u/\\$file/2110_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinia6.nsf/nazwa/2110_u/$file/2110_u.pdf).

będą nadal odrzucane jako niespełniające formalnych wymogów pisma procesowego.

W niniejszym artykule, na tle nowelizacji ustawy o informatyzacji, aktualnego brzmienia ppsa oraz orzecznictwa, omówiony zostanie wpływ włączenia sądów administracyjnych do kręgu podmiotów stosujących ustawę o informatyzacji. Przedstawione zostaną uwagi dotyczące bieżących przepisów zawarte w uzasadnieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego do postanowienia z dnia 10 września 2008 r. sygn. akt I OZ 673/08, a także do postanowienia z dnia 24 lipca 2008 r. sygn. akt I OPP 25/08 oraz w uzasadnieniu do nieprawomocnego postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2008 r. sygn. akt II SA/Kr 1125/05, wraz z uwagami dotyczącymi obowiązujących przepisów. W uzasadnieniach postanowień NSA i WSA, jako podstawy odmowy przyjęcia pisma wskazywane są głównie przepisy ustawy o e-podpisie oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

II. USTAWA O E-PODPISIE A ODRZUCENIE PISMA W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

W postanowieniach NSA i WSA z 2008 r. elementem przesądzającym negatywne załatwienie sprawy dla skarżącego, było nieuzupełnienie w terminie, na żądanie sądu administracyjnego, braku formalnego, tj. dostarczenia podpisanego własnoręcznie pisma. Strony poprzestawały na złożeniu pisma w postaci elektronicznej opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a więc spełniającego wymogi przewidziane ustawą o e-podpisie. Sądy administracyjne uznały, że pisma „nie spełniały warunku, o którym mowa art. 46 § 1 pkt 4 ppsa, tj. nie zawierały podpisu strony albo podpisu jej przedstawiciela lub pełnomocnika. Sąd wskazał, iż podpis elektroniczny nie jest podpisem, o którym mowa art. 46 § 1 pkt 4 ppsa”¹¹.

Jednakże, ustawa o e-podpisie w art. 5 ust. 2 zrównała pod względem skutków prawnych dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecz-

¹¹ Tak w uzasadnieniu NSA w sprawie o sygn. akt I OZ 673/08.

nym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu z dokumentem opatrzonym podpisem własnoręcznym. Ustawa o e-podpisie implementuje w tym zakresie postanowienia dyrektywy 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych¹².

Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na przepis art. 5 ust. 1 ustawy o e-podpisie, który stanowi, iż bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne określone ustawą, jeżeli został złożony w okresie ważności tego certyfikatu. Wskazując, że przepis ten „odsyła do ustaw szczególnych, które dopuszczają możliwość posługiwania się podpisem elektronicznym w określonych sytuacjach” stwierdził, że „w polskim systemie prawa nie ma żadnego przepisu, który generalnie zrównywałby podpis elektroniczny z podpisem własnoręcznym”. I dalej, że „w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma odpowiednika wskazanych wyżej przepisów kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego, a pojęcie „podpis elektroniczny” w ogóle się nie pojawia.” W uzasadnieniu drugiego postanowienia NSA¹³, Sąd po przytoczeniu znowelizowanych przepisów kodeksu cywilnego¹⁴ oraz kpa stwierdził, iż „w przepisach ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami nie ma odpowiednika wyżej wskazanych przepisów, a pojęcie podpisu elektronicznego w ogóle nie występuje”, co również interpretowane jest jako dowód, iż dopuszczalność stosowania podpisów elektronicznych zawężona jest do tych ustaw.

Komentując ten fragment uzasadnienia zauważyć można, że Sąd nie odniósł się w ogóle do art. 5 ust. 2 ustawy o e-podpisie, który ogólnie zrównuje skutki prawne, jakie wywołują dokumenty podpisane elektronicznie (zgodnie z wymaganiami ustawy) i własnoręcznie, z wyjątkami wyraźnie wskazanymi w przepisach odrębnych. Zatem, w uzasadnieniach Sądów zastosowana została zupełnie inna konstrukcja niż

¹² Dz. Urz. WE L 13 z 19.01.2000.

¹³ Sygn. akt I OPP 25/08.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 z ze zm.

ustanowiona w ustawie o e-podpisie, która generalnie zakłada równoważność skutków tych dwóch rodzajów podpisów poza wyraźnymi wyłączeniami (wobec wyjątków należy stosować wykładnię zawężającą), a nie zakłada konieczności wyraźnego wskazywania w każdej ustawie tego zrównania.

Przeciwko zastosowanym w uzasadnieniach sądowych interpretacjom ustawy o e-podpisie przemawia również treść art. 6 ust. 1 i 3 ustawy o e-podpisie, które odpowiednio stwierdzają: „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu stanowi dowód tego, że został on złożony przez osobę określoną w tym certyfikacie jako składającą podpis elektroniczny” oraz: „nie można powoływać się, że podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu nie został złożony za pomocą bezpiecznych urządzeń i danych, podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny”.

Dodatkowo, B. Dauter w komentarzu do art. 46 ppsa¹⁵ wskazując najpierw, iż podpis umieszczony na piśmie przez stronę musi być własnoręczny, objaśnia następnie, że jest to podpis w rozumieniu art. 78 kodeksu cywilnego. Autor nie kwestionuje zatem znaczenia art. 78 § 2 k.c.¹⁶, który stanowi, że oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej. Komentarz uwzględnia stan prawny na 2009 r., trudno więc bronić tezy że art. 78 k.c. oznacza tylko własnoręczny podpis. Jest to jedna z dwóch możliwości realizacji tego samego wymogu pisemności¹⁷.

¹⁵ B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*², Zakamycze 2009, teza nr 6. Powołana następnie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1973 r., Sygn. akt III CZP 78/72, dotyczy prawa spadkowego, gdzie sama instytucja własnoręcznie sporządzonego testamentu jest wyjątkiem od możliwości stosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

¹⁶ Art. 78 k.c. został zmieniony przez art. 54 pkt 2 ustawy o e-podpisie z dniem 16 sierpnia 2002 r.

¹⁷ Por. F. WEJMAN, *Wprowadzenie do cywilistycznej problematyki ustawy o podpisie elektronicznym*, «Prawo Bankowe» 2002 nr 2, s. 48: forma elektroniczna nie jest

Podsumowując rozważania na temat pierwszego przytoczonego w uzasadnieniach sądowych argumentu, ustawa o e-podpisie i kodeks cywilny zapewniają (z zastrzeżeniem wyraźnie wskazanych wyjątków) zrównanie w polskim prawie skutków kwalifikowanego podpisu elektronicznego i podpisu własnoręcznego. Nie powinno to budzić wątpliwości na gruncie polskiego prawa, wobec dokonanej implementacji przepisów unijnych i nie wymaga dodatkowego potwierdzenia w przepisach procesowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę konstrukcję tych przepisów.

III. USTAWA O INFORMATYZACJI JAKO PODSTAWA STOSOWANIA KWALIFIKOWANEGO PODPISU ELEKTRONICZNEGO W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Kolejny argument przywoływany w uzasadnieniach sądów administracyjnych przeciwko możliwości uznania kwalifikowanego podpisu elektronicznego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże się z ustawą o informatyzacji.

Przede wszystkim należy podkreślić znaczenie ustawy o informatyzacji. Ustawa uchwalona w 2005 r., uznawana jest za „ustawę systemową” i podstawę do „stworzenia normatywnych ram funkcjonowania elektronicznej administracji”¹⁸, nie obejmuje jednak swoim zakresem wszystkich podmiotów realizujących zadania publiczne. W art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o informatyzacji znaleźć można katalog podmiotów, do których nie stosują się przepisy ustawy. Wyliczenie z art. 2 ust. 3 obejmuje m.in. sądy administracyjne. Stosują one tylko art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji, a więc stosowane przez nie systemy teleinformatyczne, obok spełniania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁹, mają spełniać wymóg równego traktowania

„inną formą szczególną” w rozumieniu 72 § 1 k.c., a tylko alternatywnym sposobem dochowania formy pisemnej.

¹⁸ G. SZPOR, [w:] G. SZPOR, Cz. MARTYSZ, K. WOJSYK, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Warszawa 2007, teza 14, s. 21 oraz teza 11, s. 18 Wprowadzenia do komentarza.

¹⁹ Definicja minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych jest zawarta w art. 3 pkt 9 ustawy o informatyzacji, nowelizowana nieznacznie ustawą

rozwiązań informatycznych²⁰. Jednakże, art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji znajduje zastosowanie tylko w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej (por. art. 3 *in fine* ustawy o informatyzacji).

Ze względu na powyższe, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie obowiązuje obecnie np. wydane na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno – technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym²¹ dotyczące szczegółów związanych z doręczaniem podmiotom publicznym pism na informatycznych nośnikach danych lub za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej. Tym samym sądy administracyjne nie są zobowiązane akceptować pism składanych w związku ze swoją działalnością orzeczniczą.

Istotnym elementem tej części analizy jest stwierdzenie istnienia obowiązku umożliwienia wnoszenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a więc obowiązku zapewnienia przez sądy administracyjne stosownej infrastruktury. Takiego obowiązku ustawa o informatyzacji obecnie na sądy administracyjne nie nakłada.

Spśród dwóch wskazanych wyżej okoliczności, za realne uzasadnienie braku możliwości – i podstawy prawnej – aby przyjmować pisma opatrzone kwalifikowanym podpisem może zostać uznany drugi argument.

Rozróżnienie zasadności dwóch argumentów, przywoływanych na poparcie tezy o braku możliwości uznania kwalifikowanych podpisów elektronicznych, jest ważne w kontekście ustawy nowelizującej usta-

nowelizującą w art. 1 pkt 3 lit. c; minimalne wymagania określone są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. Nr 212, poz. 1766.

²⁰ Celem wprowadzenia tej regulacji było, cyt. za G. Szpor [w:] G. SZPOR, Cz. MARYSZ, K. WOJSYK, cit., teza 2 komentarza do art. 13, s. 92: „stworzenie dodatkowych zabezpieczeń przed pozycją dominującą wielkich dostawców produktów technologii informacyjnej do sektora publicznego”.

²¹ Dz.U. Nr 200, poz. 1651.

wę o informatyzacji. To ona przesądza o obowiązku stosowania elektronicznej komunikacji w sądownictwie administracyjnym. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 ustawy o informatyzacji²², „z zastrzeżeniem ust. 2-4, przepisy ustawy stosuje się do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy”: 1) organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów (i tutaj następuje dalsze wyliczenie podmiotów) – zwanych dalej „podmiotami publicznymi”. W dodanym do art. 2 ustawy o informatyzacji ust. 4 określono do jakich podmiotów nie stosuje się przepisów rozdziału 4 ustawy (ma on tytuł: Badanie zgodności oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami określonymi przez podmioty publiczne oraz kontrola przestrzegania przepisów ustawy)²³ – tam (w ciągle jeszcze obowiązującym stanie prawnym) wymienione są min. sądy administracyjne. Sformułowanie „sądów” użyte w art. 1 ust. 1 ustawy o informatyzacji obejmować będzie nie tylko sądy powszechne ale i administracyjne.

Zgodnie z nowelizacją, po stronie sądów administracyjnych powstanie obowiązek stosowania systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności²⁴ oraz, w przypadku organizowania przetwarzania danych w systemie teleinformatycznym, obowiązek zapewnienia możliwości przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej²⁵. W drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów ma określić warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych, w tym reguły tworzenia elektronicznej

²² Art. 1 pkt 2 lit. a ustawy nowelizującej o informatyzacji.

²³ Art. 1 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej.

²⁴ Art. 1 pkt 11 lit. a ustawy nowelizującej.

²⁵ Art. 1 pkt 14 lit. a ustawy nowelizującej.

skrzynki podawczej, formę urzędowego poświadczania odbioru tych dokumentów przez adresatów, sposób sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych, sposób udostępniania kopii dokumentów elektronicznych oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów dokumentów²⁶. Identyfikacja użytkownika systemów teleinformatycznych udostępnianych przez podmioty określone w art. 2 ustawy o informatyzacji następować ma poprzez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP, zaś poza zastosowaniem tych rozwiązań, podmiot publiczny może udostępnić użytkownikom możliwość identyfikacji w tym systemie przez zastosowanie innych technologii²⁷.

Tym samym, zgodnie z przytoczonym art. 20a ustawy o informatyzacji, sądy administracyjne nie będą musiały stosować infrastruktury podpisu elektronicznego o ile zdecydują się korzystać z elektronicznej Platformy Usług Publicznych, na której będzie można założyć zaufany profil.

III. DOPUSZCZALNOŚĆ ZŁOŻENIA PRZEZ STRONĘ PISMA W POSTACI ELEKTRONICZNEJ NA GRUNCIE KPA I PPSA

Na mocy przepisów kpa wyraźnie dopuszczone zostało użycie środków komunikacji elektronicznej, to jest poczty elektronicznej i formularza na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, za pomocą których można przesłać dokument elektroniczny zawierający np. podanie (zob. art. 63 § 1 kpa²⁸) do organu administracji publicznej. Podobnego zabiegu nie dokonano w ppsa. W prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi znaleźć można jedy-

²⁶ Art. 1 pkt 14 lit. b. ustawy nowelizującej.

²⁷ Art. 1 pkt 20 lit. a ustawy nowelizującej.

²⁸ Art. 63 zmieniony został przez art. 36 pkt 5 lit. a ustawy o informatyzacji a zgodnie z ustawą nowelizującą art. 63 § 1 otrzymał brzmienie: podania mogą być wnoszone (...) także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 2 pkt 6 lit. a ustawy nowelizującej).

nie art. 46 ppsa, który określa jakie elementy powinno zawierać „pismo strony”, i który odpowiada art. 63 § 2 – § 3a kpa. Na pytanie, dlaczego ustawodawca pominął wskazanie form, w jakich strona może złożyć pismo, można odpowiedzieć, że nie jest ważna forma, lecz zawartość takiego pisma i sprawdzenie, czy zawiera ono elementy wskazane w art. 46 ppsa. Z punktu widzenia stosowania przepisów ustawy o informatyzacji, art. 46 ppsa nie wymaga koniecznie nowelizacji wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę o informatyzacji.

W przypadku prawdopodobnego (ustawa nowelizująca uchwalona 8 stycznia 2010 r. przekazana została Prezydentowi i Marszałkowi Senatu) włączenia sądów administracyjnych do kręgu podmiotów stosujących ustawę o informatyzacji, nie będzie podstaw do odmowy przez sądy administracyjne przyjmowania pism opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Aktualne pozostanie istniejące już zrównanie skutków kwalifikowanego podpisu elektronicznego i podpisu własnoręcznego oraz brak wyłączenia zastosowania podpisu elektronicznego w ppsa (zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 ustawy o e-podpisie).

IV. OBOWIĄZEK DOŁĄCZENIA DO PISMA STRONY JEGO ODPISÓW I ODPISÓW ZAŁĄCZNIKÓW

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał w uzasadnieniu na jeszcze jeden „brak formalny, którego nie uzupełnienie skutkuje odrzuceniem złożonego środka odwoławczego”²⁹: strona przesyłając dokument elektroniczny zawierający pismo nie dołączyła odpisu dla drugiej strony, celem umożliwienia jej ustosunkowania się do niego.

Sąd nie powołuje się w tym miejscu na art. 47 § 2 ppsa³⁰, ale treść § 1 wyraźnie statuuje obowiązek dołączenia odpisu pisma oraz odpisu

²⁹ Sygn. akt II SA/Kr 1125/05.

³⁰ Art. 47 § 1: Do pisma strony należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. § 2: Odpisami w rozumieniu § 1 mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej.

jego załączników, tak jak też, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych, natomiast § 2 stanowi, iż mogą to być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej. G. Sibiga³¹ zauważył, iż treść przepisu art. 42 § 2 ppsa „należy oceniać w kontekście składania pism w postępowaniu sądowym, co może z kolei prowadzić do wniosku, że przy składaniu pism niedopuszczalne jest w ogóle zastosowanie środka komunikacji elektronicznej, a dokument z poczty elektronicznej może zostać wykorzystany w postępowaniu wyłącznie, jeżeli zostanie wydrukowany, czyli przeniesiony do postaci papierowej”. Nie jest to jednak jedyna możliwa interpretacja tego przepisu. Po pierwsze, w § 2 użyto sformułowania „mogą być także”, co sugeruje otwarty katalog form, w jakich można składać odpisy. Po drugie, z treści przepisu można wywnioskować, iż chodzi o niezabezpieczone kryptograficznie dokumenty elektroniczne lub maile. W przypadku podpisania takiego dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym spełniony zostanie wymóg uwierzytelniania, a wydrukowanie takiego dokumentu pozbawi go integralności zapewnianej z definicji (por. art. 3 pkt 2 ustawy o e-podpisie) oraz domniemania z art. 6 ust. 1 ustawy o e-podpisie. Po trzecie, pozostaje także możliwość dostarczania odpisów na informatycznych nośnikach danych. Uwierzytelnione wydruki mogą natomiast okazać się konieczne w przypadku, gdy pozostałe strony nie wyrażą zgody na doręczanie im pism w postaci elektronicznej.

V. PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI: UWAGI *DE LEGE FERENDA*

Dyskutując problematykę art. 46 ppsa i ewentualnej nowelizacji tej ustawy zakładającej określenie form, w jakich można składać pismo³²,

³¹ G. SIBIGA, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 4.3 (18) 2008, s. 87.

³² Katalog form powinien zawierać również postać elektroniczną formy pisemnej. Taki dokument elektroniczny zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy

należy zauważyć, że pozostawienie art. 46 w dotychczasowej formie nie przesądza o zakazie stosowania nowoczesnych rozwiązań. Powszechny wśród komentatorów pogląd o wyłączności papierowej postaci pisma został wykształcony w oparciu o inny stan zaawansowania technologicznego. Słuszne wydaje się uwzględnienie zmienionych okoliczności i wykształcenie nowych poglądów w doktrynie i orzecznictwie. Uchwalona już przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (a zwłaszcza art. 16, w połączeniu z przepisami ogólnymi wprowadzonymi ustawą o e-podpisie i kodeksem cywilnym) wraz z wejściem w życie powinna rozwiązać wątpliwości dotyczące dopuszczalności stosowania dokumentów elektronicznych opatrzonych kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Z drugiej strony, wyraźne rozszerzenie stosowania ustawy o informatyzacji na sądy administracyjne rodzi pytania o potrzebę i zakres nowelizacji ppsa, być może analogicznie do k.p.a. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o informatyzacji, podano, iż „najważniejszą zmianą było umożliwienie organom załatwiania sprawy w formie innej niż forma pisemna, tj. w postaci dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej, przy założeniu, że obie formy są tożsame i równoważne. Brak tego zapisu w ustawie stanowił ograniczenie i powodował, iż organy mogły wydawać decyzje i postanowienie jedynie w formie papierowej”³⁴. Nowelizując ppsa, należy rozważyć zmianę treści art. 65 ustanawiając możliwość doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej³⁵ oraz zapewnić stronie wnoszącej pismo

o e-podpisie musiałby być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym i przesyłano za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

³³ Tak Jerzy Krotoski, *Pulapki e-podpisu*, artykuł zamieszczony na stronie www.rp.pl dnia 25 października 2008r.; http://www.rp.pl/artykul/89817,209746_Pulapki_e_podpisu_.html.

³⁴ Uzasadnienie, cit., s. 14, por. art. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej, gdzie nadano nowe brzmienie art. 14 § 1 kpa.

³⁵ Lub rezygnacja z takiego katalogu analogicznie do brzmienia art. 46 ppsa; w takim wypadku należałoby ustalić ogólne zasady prawidłowości doręczenia.

w postępowaniu sądowym, np. skargę, czy skargę kasacyjną, wiążący dla Sądu wybór postaci w jakiej wniesie to pismo i w jaki sposób Sąd będzie jej doręczał pisma. Inne strony postępowania także powinny mieć możliwość wyboru postaci, w jakiej otrzymają one odpisy pism i korespondencję sądową. Powinno to zapobiec faktycznemu niestosowaniu takiego sposobu wnoszenia i doręczania pism. W tym kierunku podąża nowelizacja kpa – w nowym brzmieniu art. 39¹ § 1 ma stanowić³⁶: Doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków.

Między innymi, aby nie dopuścić do zawężającej interpretacji przepisów ppsa, doprecyzowania mogłaby zostać treść art. 47 § 2. Alternatywne rozwiązanie zakładałoby dodanie wśród przepisów ogólnych generalnego dopuszczenia stosowania dokumentów elektronicznych opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz sposobów doręczeń przewidzianych w ustawie o informatyzacji³⁷. Wydaje się, że ustawodawca nie będzie widział potrzeby zmieniania art. 46 ppsa, którego przepisy w tym wypadku są na tyle ogólne, iż nie wyłączają dopuszczalności wniesienia pisma w postaci elektronicznej.

Analizując rozmiar proponowanej nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego można rozważyć podobnie szczegółową nowelizację ppsa. Nie wydaje się to jednak konieczne, choć z pewnością ułatwiłoby stosowanie przepisów.

VI. PODSUMOWANIE

Poszerzenie podmiotowego zakresu stosowania ustawy o informatyzacji i w konsekwencji podobne zastosowanie dokumentów elektronicz-

³⁶ Art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej ustawy o informatyzacji.

³⁷ Zapobiegnie to powoływanie się przez sądy na brak wyraźnego dopuszczenia do stosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego; por. P. WAGŁOWSKI, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi a podpis elektroniczny*; <http://prawo.vagla.pl/node/8165> artykuł opublikowanym w serwisie internetowym www.vagla.pl.

nych zarówno w procedurze administracyjnej, jak i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest bardzo ważne w kontekście upowszechniania nowoczesnych technologii i stosowania popisu elektronicznego. Istotną rolę odgrywa obrany przez ustawodawcę kierunek zmian, zgodnie z którymi dostęp do coraz większej liczby usług publicznych nie będzie ograniczany poprzez konkretne miejsce funkcjonowania podmiotu, godziny otwarcia, czy ilość osób oczekujących. Należy pamiętać, iż informatyzacja obejmuje „sąd interpretowany jako administracja sądowa. W tym sensie informatyzacja państwa oznacza informatyzację funkcji administracyjnej poszczególnych podmiotów publicznych działających w imieniu państwa lub z upoważnienia państwa”³⁸. Stanowisko to zostało zawarte w komentarzu do ustawy o informatyzacji.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji, w części dotyczącej zmiany treści art. 2 ustawy o informatyzacji dodatkowo podkreślono, iż „doświadczenia związane z prawie czteroletnim okresem, w którym działanie ustawy obejmowało sądy powszechne, wskazuje, że podporządkowanie organów władzy sądowej obowiązkom wynikającym z ustawy nie stanowi zagrożenia dla wykonywania zadań związanych z wymiarem sprawiedliwości. Znacząco ułatwia to zaś kontakty władzy sądowej tak z obywatelami, jak i z organami administracji publicznej”³⁹.

Coraz więcej osób jest świadomych, że podpisanie pisma kwalifikowanym podpisem elektronicznym jest równoważne w skutkach z podpisem własnoręcznym i chce aktywnie korzystać z nowoczesnych technologii w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Obecne przepisy umożliwiają złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pomocą środka komunikacji elektronicznej⁴⁰, ale np. skarga na przewlekłość postępowania o udostępnienie informacji publicznej przesłana w ten sam sposób uznawana jest za obciążoną wadą formalną. Pozostawienie tak znacznych różnic w przepisach

³⁸ Uzasadnienie, cit., s. 3.

³⁹ Uzasadnienie, cit., s. 4.

⁴⁰ Np. do Marszałka Województwa, co miało miejsce w sprawie o sygn. akt I OPP 25/08, ale także np. do dowolnego sądu administracyjnego.

procesowych mogłoby skutecznie hamować zainteresowanie środkami komunikacji elektronicznej nawet wśród podmiotów pozytywnie postrzegających informatyzację.

Przytaczane wcześniej postanowienia sądów administracyjnych wskazują, iż stronie trudno zrozumieć, że chociaż przed organem administracji publicznej środki komunikacji elektronicznej są stosowane, brak jest podstawy prawnej umożliwiającej składanie pism procesowych za pomocą tych środków przed sądami administracyjnymi. W pismach skierowanych do Sądu, strony, powołując się na ustawę o e-podpisie, podkreślają, „że skarga podpisana bezpiecznym kwalifikowanym podpisem elektronicznym zgodnie z prawem jest równoznaczna skardze złożonej w formie pisemnej i podpisanej podpisem własnoręcznym”⁴¹. W takich przypadkach wskazywanie w uzasadnieniu na konieczność użycia podpisu własnoręcznego ze względu na brak możliwości zastosowania ustawy o e-podpisie na gruncie ppsa może być dla strony niezrozumiałe i obniżyć jej zaufanie do państwa i racjonalnego prawodawcy. Odpowiednim argumentem pozostaje powołanie się na przedstawioną wyżej treść art. 2 ust. 3 ustawy o informatyzacji, która na razie wyłącza stosowanie ustawy o informatyzacji przez sądy administracyjne⁴².

Rozważając zakres nowelizacji ppsa, należy pamiętać, iż podstawy komunikacji elektronicznej i przepisy szczegółowe zawarte są w ustawie o informatyzacji, która będzie stosowana komplementarnie w stosunku do ppsa. Zamiar projektodawcy wyraźnie przedstawiony został w uzasadnieniu projektu podczas omawiania wprowadzenia na poziomie ustawowym instytucji elektronicznej skrzynki podawczej. „Wprowadzenie pojęcia elektronicznej skrzynki podawczej miało na celu jej należyte umocowanie oraz wyjaśnienie wątpliwości, czy może być wykorzystywana w postępowaniach innych niż administracyjne i przez podmioty inne niż podmioty administracji publicznej”⁴³. Praktyka

⁴¹ Tak np. skarżący ze sprawy o sygn. akt I OPP 25/08.

⁴² P. WAGŁOWSKI, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi*, cit., sprawę nowelizacji ustawy o informatyzacji uważa za kluczowe zagadnienie, .

⁴³ Uzasadnienie, cit., s. 5.

pokaże, czy brak nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie będzie hamował rozwoju elektronicznego postępowania przed sądami administracyjnymi.

THE IMPORTANCE OF THE PROJECTED AMENDMENT
OF THE POLISH ACT ON INFORMATIZATION TO THE
ACT ON ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

Summary

Most of the regulations of the Polish Act on Informatization of public tasks performed by public organizations passed on 17 February 2005 came into force on 21 July 2005. After almost 4 years some institutions proved to be unsuccessful or did not work as intended. Also fast development of new technologies required amendment of the Act.

On 17th June 2009 Governmental project on amendment of the Act on Informatization of public tasks performed by public organizations, Administrative Proceedings Code, Tax Ordinance Act and some other acts was sent to Sejm Marshall.

Administrative Proceedings Code unlike the Act on Administrative Court Proceedings accepts electronic documents that are electronically signed. Pursuant to Art. 5 section 2 Polish Act on Electronic Signature and Art. 78 § 2 Civil Code, qualified electronic signature equals to autograph signature. This confuses parties who have problems with understanding why their pleadings signed with qualified electronic signatures are not accepted by the administrative court. Act on Informatization does not apply on administrative courts now but the project on Amendment of the Act on Informatization passed on 8 January 2010 would oblige them to accept electronic documents in litigation. The Article presents how exactly administrative courts justify not accepting electronic documents now and how it would change when the Amendment of the Act should come into force. Apart from characterizing Supreme Administrative Court's rulings, this article concentrates on the influence of the Amendment of the Act on Informatization over the Act on Administrative Court Proceedings.