

Artykuły

Radostaw Bulejak, Jacek Matarewicz

KOMUNIKACJA ELEKTRONICZNA STRONY I JEJ PEŁNOMOCNIKA Z SĄDEM W TOKU POSTĘPOWANIA SĄDOWNOADMINISTRACYJNEGO

W artykule autorzy dokonują analizy przepisów o postępowaniu sądownoadministracyjnym w celu ustalenia modelu komunikacji elektronicznej przyjętego przez ustawodawcę. Przedmiotem artykułu są zasady stosowania środków komunikacji elektronicznej przez uczestników postępowania sądownoadministracyjnego. Autorzy uwzględnili również szczególnie przypadek doręczeń pism przez pełnomocników profesjonalnych bez udziału sądu.

Coraz większe znaczenie nowych technologii w życiu jednostki skutkuje tym, że nośnikiem komunikacji przestają być słowa (mówione i pisane)¹. Zamiast tego wymiana informacji opiera się na przekazywaniu danych (komunikacja elektroniczna). Nie ulega wątpliwości, że społeczeństwo jest przygotowane i zdolne do użytkowania systemów informatycznych i przekazywania oraz zdalnego przetwarzania informacji². Tym samym uzasadnione jest oczekiwanie, aby usta-

¹ Szerzej na temat komunikacji zob. np. D. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Nowe technologie komunikacji w działaniu administracji – korzyści wynikające z ich wykorzystania* (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, J.P. Suwaj, Warszawa 2013, s. 185.

² Zob. *Europe and the global information society. Recommendations of the high – level group on the information society to the Corfu European Council (Bangemann group)*, „Bulletin of the European Union”, Supplement 2/94, http://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf (dostęp: 9.03.2023 r.).

wodawca wprowadzał regulacje, które dają podstawę do komunikacji elektronicznej z organami państwowymi.

Kluczowe dla wcielenia w życie komunikacji elektronicznej w relacjach jednostka i organ było uchwalenie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³, która stworzyła ramy do informatyzacji podmiotów publicznych. Kamieniem milowym było natomiast zobowiązanie organów władzy publicznej do przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej od 1.05.2008 r.⁴ Następnym punktem zwrotnym było wprowadzenie 1.01.2010 r. elektronicznego postępowania upominawczego jako nowego rodzaju postępowania odrębnego⁵. Z kolei ustawą z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ przepisy o „elektronicznym” postępowaniu sądownoadministracyjnym⁷. Kolejny etap elektronizacji komunikacji wyznacza ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁸, która będzie stosowana w pierwszej kolejności przez administrację publiczną, a dopiero od 1.10.2029 r. przez sądy powszechne i sądy administracyjne⁹.

W niniejszej publikacji autorzy skoncentrują się na analizie rozwiązań prawnych dotyczących komunikacji elektronicznej strony i jej pełnomocnika z sądem w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Wymaga wskazania, że w przeciwieństwie do elektronicznego postępowania upominawczego przepisy o komunikacji elektronicznej z sądem administracyjny mają charakter powszechny i nie ograniczają się jedynie do pewnej kategorii spraw. Autorzy poddali analizie obecnie obowiązujące przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami admini-

³ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.), dalej u.i.d.p.

⁴ Zob. art. 58 ust. 2 ustawy z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.).

⁵ Zob. art. 1 ustawy z 9.01.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 26 poz. 156 ze zm.).

⁶ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), dalej p.p.s.a.

⁷ Wypada zauważyć, że wejście w życie nowych regulacji było odraczane w czasie. Artykuł 4 ustawy z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw miał początkowo wejść w życie po upływie 36 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. od 10.02.2014 r. Artykuł 112 ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1797) przedłużył termin na wejście w życie przepisów do 15.05.2018 r. Natomiast art. 2 ustawy z 1.03.2018 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. poz. 696) ustalił ostateczny termin na wejście w życie przepisów na dzień 31.05.2019 r.

⁸ Ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285).

⁹ Zob. art. 155 ust. 1 i ust. 7 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

stracyjnymi, ale także regulacje ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁰, ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹¹ oraz przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE¹². Jako miarodajną metodę badawczą autorzy przyjęli metodę analityczną (formalno-dogmatyczną).

ZAKRES KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Nowelizacja przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi objęła w głównej mierze instytucję doręczeń oraz przejście z akt w formie papierowej na akta w formie elektronicznej. Ustawodawca uprawnił strony i ich pełnomocników do stosowania środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹³ przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną”¹⁴. Jak stanowi art. 12b § 2 p.p.s.a., w postępowaniu przed sądem administracyjnym dokumenty elektroniczne wnosi się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą¹⁵. W ramach postępowania sądowoadministracyjnego komunikacja elektronicz-

¹⁰ Ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344).

¹¹ Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.), dalej ustawa COVID.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L z 2014 r. nr 257, s. 73), dalej rozporządzenie eIDAS.

¹³ Ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344).

¹⁴ Przykładowo do środków komunikacji elektronicznej zalicza X. Konarski m.in.: sieci komputerowe, Internet, SMS. Zob. X. Konarski, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004, s. 74.

¹⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 17 u.i.d.p. przez elektroniczną skrzynkę podawczą należy rozumieć „dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego”.

na uczestników postępowania z sądem odbywa się przy użyciu elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹⁶.

Natomiast 6.01.2021 r. uległ rozszerzeniu zakres komunikacji elektronicznej z sądem administracyjnym. Ustawodawca wprowadził do postępowania sądowoadministracyjnego możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. Zgodnie z art. 94 § 2 zdanie drugie p.p.s.a. w przypadku posiedzenia zdalnego uczestnicy mogą brać udział w posiedzeniu, gdy przebywają w budynku innego sądu albo w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, gdy są pozbawieni wolności, i tam dokonywać czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. Przeprowadzenie posiedzenia zdalnego zależy od uznania przewodniczącego, który musi wziąć pod uwagę możliwości techniczne danego sądu. Powyższe rozwiązanie zostało wprowadzone wskutek epidemii SARS-CoV-2. Wcześniej jedyną podstawą do przeprowadzenia posiedzenia zdalnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym był art. 15zsz⁴ ust. 2 ustawy COVID. Końcowy termin obowiązywania tej regulacji to rok od odwołania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19¹⁷.

DOKUMENT ELEKTRONICZNY JAKO NOŚNIK KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

W komunikacji elektronicznej – zgodnie z regulacjami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – strony posługują się dokumentami elektronicznymi. Przepisy o postępowaniu sądowoadministracyjnym nie definiują pojęcia „dokument elektroniczny”¹⁸. Przy konstruowaniu zasad komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawodawca odwołuje się w tym zakresie do regulacji ustawy o informatyzacji działalności podmiotów

¹⁶ Zob. art. 3 pkt 13 u.i.d.p.

¹⁷ Epidemia COVID-19 wymusiła również wprowadzenie przejściowych metod komunikacji elektronicznej sądów powszechnych z pełnomocnikami profesjonalnymi (adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej) w toku postępowania cywilnego. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich sąd doręcza pełnomocnikowi pisma sądowe poprzez umieszczenie ich treści w systemie teleinformatycznym służącym udostępnianiu tych pism. Nie dotyczy to pism, które podlegają doręczeniu wraz z odpisami pism procesowych stron lub innymi dokumentami nie pochodzącymi od sądu (art. 15zsz⁹ ust. 2 ustawy COVID). W postępowaniu cywilnym komunikacja elektroniczna opiera się zatem na portalu informacyjnym, a nie na elektronicznej platformie usług administracji publicznej.

¹⁸ Zob. np. art. 12b; art. 37; art. 37a; art. 46; art. 47; art. 48; art. 49a; art. 54; art. 74a; art. 77; art. 83; art. 220; art. 235a; art. 236 p.p.s.a.

realizujących zadania publiczne, która wyznacza ogólne zasady wymiany informacji drogą elektroniczną pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi. Według art. 3 pkt 2 u.i.d.p. dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Natomiast zaś stosownie do art. 3 pkt 1 u.i.d.p. informatyczny nośnik danych to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej.

Definicję „dokumentu elektronicznego” zawierają również przepisy prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS dokument elektroniczny oznacza każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne. Wypada zauważyć, że rozporządzenia unijne mają zasięg ogólny i stosowane są bezpośrednio zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹. Takie rozumienie dokumentów elektronicznych zbieżne jest z pojęciem dokumentu na gruncie art. 77³ ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny²⁰, według którego dokumentem jest każdy nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jego treścią.

Uwzględniając powyższe, należy przyjąć za P. Pietraszem, że dokumenty elektroniczne należy podzielić na dokumenty tekstowe oraz inne dokumenty elektroniczne, w tym np. audiowizualne²¹. Ta kwalifikacja ma uzasadnienie w art. 234¹ i art. 308 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²², w których ustawodawca rozróżnia zasady postępowania dowodowego z dokumentów zawierających tekst oraz z innych dokumentów, zawierających zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku²³.

W postępowaniu sądoadministracyjnym dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Do tego postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 106 § 4 p.p.s.a.). Niemniej rzeczony dowód musi być niezbędny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w ramach sądowej kontroli administracji publicznej (art. 106 § 3 *in fine* p.p.s.a.). Charakter

¹⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47.

²⁰ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

²¹ P. Pietrasz, 2. *Terminologia informatyczna w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (w:) *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.

²² Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.), dalej k.p.c.

²³ Artykuł 234¹ k.p.c. stanowi, że „przepisy niniejszego oddziału stosuje się do dokumentów zawierających tekst, umożliwiających ustalenie ich wystawców”. Stosownie zaś do art. 308 k.p.c. „Dowody z innych dokumentów niż wymienione w art. 243¹, w szczególności zawierających zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, sąd przeprowadza, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów”.

tej kontroli wyklucza – w ocenie autorów – przeprowadzenie dowodu z dokumentów elektronicznych innych aniżeli dokumenty tekstowe. W orzecznictwie zgodnie się wskazuje, że sąd administracyjny nie może dokonywać nowych ustaleń stanu faktycznego za organ administracji publicznej. W toku uzupełniającego postępowania dowodowego sąd może dokonywać wyłącznie ustaleń, które mają wpływ na ocenę legalności aktu lub czynności²⁴. Natomiast sąd, przeprowadzając dowód np. z zapisu obrazu i dźwięku, zastępowałby organ administracji publicznej i kontynuował za niego postępowanie dowodowe, co wykracza poza kognicję sądów administracyjnych.

Dla wywołania skutku prawnego w toku postępowania sądowoadministracyjnego każdy dokument elektroniczny musi zostać opatrzony podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a p.p.s.a.). Zasadę tę potwierdza art. 12b § 1 p.p.s.a., według którego „określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a”. Zgodnie z art. 3 pkt 10 rozporządzenia eIDAS przez podpis elektroniczny należy rozumieć dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej, i które użyte są przez podpisującego jako podpis. Stosownie do art. 3 pkt 12 rozporządzenia eIDAS „kwalifikowany podpis elektroniczny” oznacza zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego. Zaawansowanym podpisem elektronicznym jest także podpis osobisty, uregulowany w ustawie z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych²⁵. Natomiast podpis zaufany stanowi inny sposób podpisywania dokumentów elektronicznych. Ten rodzaj podpisu elektronicznego nie został przewidziany w rozporządzeniu eIDAS. Artykuł 20ae ust. 2 u.i.d.p. zastrzega jednak, że dokumenty podpisane podpisem zaufanym należy traktować jak dokumenty opatrzone podpisem własnoręcznym.

W tym miejscu trzeba wskazać uchwałę NSA z 16.12.2021 r.²⁶ Rozpatrując zagadnienie prawne, NSA stwierdził, że „zgodnie z art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym”. W ocenie NSA nie ma możliwości domniemania podpisania dokumentów elektronicznych i wysyłania ich np. pocztą elektroniczną na e-mail sądu. Zasada ta dotyczy również załączników, które składane w formie

²⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2019 r. (I SA/Kr 955/19), LEX nr 2751625.

²⁵ Ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671).

²⁶ Uchwała NSA z 16.12.2021 r. (I FPS 2/21), LEX nr 3274617.

dokumentu elektronicznego powinny być także podpisane w powyższy sposób. Zdaniem NSA skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Z uchwały wynika więc, że każdy załącznik (w tym skarga lub skarga kasacyjna) do pisma przewodniego przesyłanego przez ePUAP do sądu administracyjnego powinien być opatrzony odrębnym podpisem. Zdanie odrębne do wspomnianej uchwały złożyli sędzia NSA Piotr Pietrasz i sędzia NSA Arkadiusz Despot-Młodanowicz. Zdaniem wyżej wymienionych sędziów, w przypadku wysyłki przez ePUAP, zarówno pismo ogólne, jak i załączoną do niego skargę można uznać za podpisane podpisem elektronicznym. Zwrócili oni uwagę, że „problem załączenia do pisma ogólnego zamierzonej treści skargi nie odnosi się do aspektów technicznych ani też prawnych związanych z wnoszeniem skargi do sądu administracyjnego, ale z należytą starannością i koncentracją osoby dokonującej czynności polegającej na podpisaniu i wysłaniu skargi do sądu z wykorzystaniem systemu ePUAP. Od problematyki podpisania i wysłania do sądu skargi o zamierzonej treści nie są wolne pisma procesowe wysyłane do sądu w postaci papierowej. Wszak podpisujący i wysyłający pismo za pośrednictwem poczty może też przez pomyłkę podpisać i wysłać do sądu niewłaściwą treść skargi”²⁷. Z uwagi jednak na treść ww. uchwały praktyka komunikacji elektronicznej już nie tylko z sądami administracyjnymi, ale także z organami np. podatkowymi, zaakceptowała wymóg podpisywania pism oraz załączanych do nich załączników wysyłanych przez ePUAP.

Należy zauważyć, że formę dokumentu elektronicznego ustawodawca przewiduje także dla pełnomocnictwa procesowego. Dla pełnomocnictwa nie stworzono jednak innych reguł aniżeli dla pozostałych dokumentów elektronicznych. Zgodnie z art. 37a p.p.s.a. „pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego podpisuje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym”. W przypadku odpisu peł-

²⁷ W zdaniu odrębnym wskazano m.in., że techniczne sposoby podpisania pisma lub załącznika w przypadku ich wnoszenia za pomocą ePUAP znajdują się w instrukcji opracowanej przez powołaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji instytucję gospodarki budżetowej „Centralny Ośrodek Informatyki”. Natomiast art. 46 § 2a i § 2b p.p.s.a. reguluje materię całkowicie odrębną od przedmiotu regulowanego Instrukcją i zasadami wysyłania pism z wykorzystaniem ePUAP. Doszukując się jakiegokolwiek związku pomiędzy nimi, można wskazać na to, że Instrukcja zawiera normy techniczne służące do realizacji postanowień art. 46 § 2a i § 2b p.p.s.a. Skarga do sądu administracyjnego z natury rzeczy nie może być jednocześnie załącznikiem w rozumieniu art. 46 § 2b p.p.s.a. Ta sama skarga może natomiast być załącznikiem do formularza dostępnego w ePUAP. Skoro zatem załącznik do formularza w systemie ePUAP będący pismem procesowym na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego został skutecznie podpisany (w myśl zapewnień Centralnego Ośrodka Informatyki), oznacza to, że został wypełniony warunek przewidziany w art. 46 § 2a p.p.s.a., a mianowicie pismo (skarga) zostało podpisane określonym podpisem elektronicznym.

nomocnictwa wymagane jest również opatrzenie go podpisem elektronicznym (art. 37 § 1a p.p.s.a.). Za niewystarczające należy uznać jedynie odwzorowanie cyfrowe dokumentu w formie papierowej (digitalizacja).

FAKULTATYWNOŚĆ STOSOWANIA ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ PRZEZ UCZESTNIKÓW POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Na każdym etapie postępowania sądownoadministracyjnego skarżący i jego pełnomocnik oraz organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (sprzeciwu), mogą rozpocząć komunikację z sądem administracyjnym za pośrednictwem środków elektronicznych. Zgodnie z art. 45 p.p.s.a. „pismo w postępowaniu sądowym (pismo strony) obejmuje wnioski i oświadczenia stron składane poza rozprawą”. Kwalifikowanym rodzajem pisma procesowego jest skarga lub sprzeciw oraz środki odwoławcze (skarga kasacyjna, zażalenie, sprzeciw od orzeczenia referendarza).

Według art. 74a § 1 p.p.s.a. wybór komunikacji za pomocą środków elektronicznych przez stronę może odbyć się w dwóch trybach. W pierwszym trybie wystarczająca jest czynność faktyczna strony, tj. samo złożenie pisma w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu, za pośrednictwem którego składane jest pismo (art. 74a § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Drugi tryb opiera się na wniosku do sądu o doręczenie za pomocą środków elektronicznych wraz z podaniem adresu elektronicznego. Sąd jest zobligowany do uwzględnienia żądania strony (art. 74a § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Uzupełniająco sam sąd może z urzędu zwrócić się do strony o wyrażenie zgody na doręczanie przez sąd pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W tym celu strona musi wskazać adres elektroniczny (art. 74a § 1 pkt 3 p.p.s.a.).

Wybór strony o doręczeniu za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wiąże sąd. Natomiast strona ma prawo zrezygnować z takiej formy komunikacji na każdym etapie postępowania, przy czym dopuszczalne jest, aby strona wносиła pisma procesowe nadal w formie papierowej. Takiej dowolności nie przewidują regulacje Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi względem organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 74a § 10 p.p.s.a. „w przypadku pism doręczanych uczestniczącym w postępowaniu przed sądem prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka oraz organowi, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, sąd przesyła pismo bezpośrednio do elektronicznej skrzynki podawczej podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, za urzędowym poświadczeniem odbioru”. Ustawowy obowiązek posługiwania się środkami komunikacji elektronicznej wynika z art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.i.d.p., który nakazuje organom administracji rządowej czy też organom

jednostek samorządu terytorialnego używanie do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych²⁸.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że istotną rolę w toku postępowania pełni pełnomocnik strony, w szczególności pełnomocnik profesjonalny. Zgodnie z art. 34 p.p.s.a. „strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników”. W zakresie wyboru stosowania środków komunikacji elektronicznej ustawodawca nie przewidział szczególnych regulacji. Należy zatem przyjąć, że zasady wymienione w art. 74a p.p.s.a. mają zastosowanie do pełnomocnika. Wybór komunikacji elektronicznej przez pełnomocnika będzie skutkować tym, że sąd będzie doręczał wszelkie pisma na adres elektroniczny pełnomocnika. Nieposługiwanie się przez stronę środkami komunikacji elektronicznej nie ma wpływu na sposób komunikacji. Pełnomocnik występuje w imieniu strony i podejmuje czynności ze skutkiem dla niej. Stosowanie przez pełnomocnika środków komunikacji elektronicznej oznacza, że strona również uczestniczy w komunikacji elektronicznej z sądem.

Warto zauważyć, że w przypadku wielości stron postępowania może okazać się, że tylko część uczestników stosuje środki komunikacji elektronicznej. W celu zatem doręczenia pisma innym stronom sąd zobowiązany jest sporządzić kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Za taką czynność techniczną – przetworzenie formy elektronicznej na papierową – ustawodawca przewiduje pobranie opłaty kancelaryjnej stosownie do art. 220 § 1 i § 3 w zw. z art. 235a p.p.s.a. w zw. z § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 13.06.2019 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych²⁹. Brak uiszczenia opłaty skutkować będzie pozostawieniem pisma bez rozpoznania (art. 220 § 1 p.p.s.a.) lub odrzuceniem skargi (sprzeciwu), środka odwoławczego (art. 220 § 3a p.p.s.a.).

KOMUNIKACJA ELEKTRONICZNA MIĘDZY PEŁNOMOCNIKAMI PROFESJONALNYMI W TOKU POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Na gruncie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca przyjął zasadę oficjalności doręczeń, tj. doręczenia są dokonywane przez sąd. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja procesowa, gdy strony są reprezentowane przez pełnomocników profesjonalnych. Zgodnie z art. 66 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. „w toku sprawy adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi, rzecznicy patentowi i Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej doręczają sobie nawzajem pisma bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty lub przesyłką poleconą. W treści pisma procesowego

²⁸ Zob. postanowienie WSA w Poznaniu z 6.08.2019 r. (III SA/Po 192/19), LEX nr 2703435.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13.06.2019 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1090).

wniesionego do sądu zamieszcza się oświadczenie o doręczeniu odpisu pisma drugiej stronie albo o jego nadaniu przesyłką poleconą. Pisma niezawierające powyższego oświadczenia podlegają zwrotowi bez wzywania do usunięcia tego braku". Obowiązek doręczeń nie dotyczy skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia, sprzeciwu, skargi o wznowienie postępowania i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 66 § 3 p.p.s.a.). Z treści art. 66 § 1 p.p.s.a. wynika, że przewiduje on dwie formy doręczania korespondencji (innej niż odpisy środków zaskarżenia) między profesjonalnymi pełnomocnikami, tj.: bezpośrednie doręczenie między pełnomocnikami albo nadanie listu przesyłką poleconą. Brak stosownego oświadczenia o doręczeniu w sposób wskazany powyżej skutkuje – i nie ma tu swobody sędziowskiej – zwrotem pisma bez wzywania do usuwania braków formalnych pisma³⁰.

Nowelizacji uległa treść art. 66 p.p.s.a., do którego dodano § 1a, zgodnie z którym wybór komunikacji za pośrednictwem środków elektronicznych zwalnia profesjonalnego pełnomocnika od obowiązku doręczenia odpisu pisma drugiemu pełnomocnikowi (w formie bezpośredniej lub przesyłką poleconą) i zawarcia oświadczenia w tym zakresie, o ile pełnomocnicy „stosują środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism”³¹. W tym miejscu należy wskazać, że obowiązek stosowania środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism w ramach postępowania sądownoadministracyjnego nie wynika obecnie z żadnych regulacji, a więc doręczenie za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej jest uzasadnione wyłącznie w stosunku do tych pełnomocników, którzy uzewnętrznili wolę otrzymywania korespondencji w ten sposób w ramach postępowania sądownoadministracyjnego. Pełnomocnik skarżącego ma prawo wyboru, czy składać sądowi pisma procesowe w formie papierowej, czy elektronicznej (dokument elektroniczny).

Należy również wskazać art. 47 § 3 p.p.s.a., który zdaje się wzajemnie wykluczać z art. 66 § 1a p.p.s.a. Ogólną zasadą jest obowiązek strony dołączenia do każdego pisma procesowego jego odpisów i odpisów załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.). Niedołączenie przez stronę skarżącą wymaganej liczby odpisów skargi i odpisów załączników, zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a., jest brakiem formalnym, o którym mowa w art. 49 § 1 w zw. z art. 57 § 1 p.p.s.a., uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu, który nie może być usunięty przez sporządzenie

³⁰ Por. M. Pogoński, *Najważniejsze zmiany w procedurze sądownoadministracyjnej obowiązujące od 15.08.2015 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2015/10, s. 19–28; H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 538.

³¹ Zgodnie z art. 66 § 1a p.p.s.a. „przepis § 1 nie dotyczy pism wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego, podlegających doręczeniu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu, rzecznikowi patentowemu lub Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, którzy stosują środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism”.

odpisów skargi przez sąd³². Z orzecznictwa sądowego wynika nawet, że wzywając do uzupełnienia braku w postaci odpisu skargi, sąd nie ma obowiązku informowania strony, ani tym bardziej udokumentowania, ilu uczestników bierze udział w postępowaniu. Jeżeli strona chce taką informację uzyskać, może to zrobić, przeglądając akta sprawy³³.

Wyjątek od powyższych reguł załączania odpisów pisma dotyczy jednak pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego, do których odpisów nie dołącza się (art. 47 § 3 zdanie pierwsze p.p.s.a.). Jednocześnie w celu doręczania dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 u.i.d.p. (art. 47 § 3 zdanie 2 p.p.s.a.). Jeżeli więc jeden pełnomocnik wnosi pismo procesowe w formie elektronicznej, to zasadniczo nie musi załączać odpisów pisma procesowego, ale jednocześnie musi oświadczyć o doręczeniu pisma pełnomocnikowi drugiej strony w trybie art. 66 § 1 p.p.s.a. Przepisy o doręczeniach, podobnie jak regulacje o podpisywaniu pism procesowych, należy interpretować w zgodzie z gramatyczną (literalną) treścią przepisów, a nie dokonywać wykładni „racjonalizatorskiej”³⁴. Pierwszeństwo wykładni językowej wynika z ogólnych reguł wykładni prawa³⁵. Odstępstwo od wykładni językowej może nastąpić, gdy jej efekty są absurdalne, wewnętrznie/systemowo sprzeczne lub oczywiście nieprawidłowe. W takim bowiem przypadku należy korzystać z innych reguł wykładni, np. systemowej lub celowościowej. Oznacza to, że jeżeli przepis stanowi o obowiązku doręczenia odpisu profesjonalnemu pełnomocnikowi, to nie można – w oderwaniu właśnie od wykładni systemowej i celowościowej – przyjmować, że tożsame w skutkach jest doręczenie odpisu bezpośrednio stronie (organu administracji publicznej), która korzysta z elektronicznej skrzynki podawczej. Z drugiej strony w orzecznictwie sądownoadministracyjnym można znaleźć orzeczenia, w których błędy w zakresie doręczenia pisma zostały potraktowane jako wady „mniejszej” wagi, niemające wpływu na wynik sprawy,

³² Uchwała NSA z 18.12.2013 r. (I OPS 13/13), LEX nr 1404016; por. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, s. 250.

³³ Por. postanowienie NSA z 14.09.2011 r. (II OSK 1744/11), LEX nr 966256.

³⁴ Por. uchwała NSA z 12.05.2014 r. (I OPS 10/13), LEX nr 1459207, w której NSA odniósł się do podpisywania pism procesowych (skarg) i wskazał, że „nie jest obecnie dopuszczalna sytuacja, w której pismo (dokument elektroniczny) opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym zostanie skierowane do sądu drogą elektroniczną (np. na adres e-mail), następnie będzie weryfikowane w zakresie poprawności złożonego podpisu elektronicznego i spójności danych w nim opatrzonych, drukowane i włączane do papierowych akt sądowych. Tak przetworzony dokument nie będzie już dokumentem elektronicznym, lecz «papierowym», a tych nie można – jak wykazano – podpisać elektronicznie. Wymóg podpisu tradycyjnego w tym zakresie jest zatem nie tylko pożądanym, ale przede wszystkim koniecznym”.

³⁵ Zob. np. uchwała składu 7 sędziów NSA z 17.01.2011 r. (II FPS 2/10), CBOSA.

jeśli tylko wiadome było, że strona zainteresowana zapoznała się z treścią pisma. Takim przykładem jest wyrok NSA z 25.01.2022 r.³⁶, gdzie doszło do naruszenia przez wojewódzki sąd administracyjny art. 66 § 1 oraz art. 67 § 2 p.p.s.a., a NSA ocenił to naruszenie jako nieistotne, albowiem odpowiedź na skargę została doręczona stowarzyszeniu bezpośrednio przez pełnomocnika skarżącej. W efekcie możliwe było zapoznanie się z jego treścią i nie doszło do naruszenia uprawnień procesowych stowarzyszenia.

W przypadku pełnomocnika profesjonalnego organu administracji publicznej należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 16 ust. 1a u.i.d.p. „podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę”. Organ administracji publicznej jest obowiązany do posiadania elektronicznej skrzynki podawczej. Adres elektroniczny organu jest ogólnodostępny. Z tego właśnie powodu należy zgodzić się z M. Kwietko-Bębnowskim, że wystarczające dla spełnienia normy zawartej w art. 66 § 1 p.p.s.a. i zgodne z *ratio legis* przepisu jest doręczenie odpisu pisma na elektroniczną skrzynkę podawczą organu oraz zawarcie w sądowym piśmie procesowym oświadczenia o doręczeniu odpisu pisma drugiej stronie, bez potrzeby nadawania odpisu pisma drogą pocztową listem poleconym³⁷. Nie ma potrzeby „powielania” czynności doręczenia odpisu pisma organowi administracji, tj. w formie elektronicznej oraz np. listem poleconym czy bezpośrednio. Nie ma przy tym znaczenia, że ten organ reprezentowany jest przez profesjonalnego pełnomocnika, skoro ten profesjonalny pełnomocnik nie ma odrębnej od organu skrzynki do doręczeń elektronicznych, a w przypadku doręczeń tradycyjnych posługuje się adresem do doręczeń organu administracji publicznej, który reprezentuje. Jak podkreśla przywołany autor, „co prawda literalna wykładnia art. 66 § 1 p.p.s.a. wskazuje na konieczność doręczeń odpisów pisma wyłącznie bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru lub przesyłką poleconą, jednak prowadzi ona do sprzeczności z zakładanym przez ustawodawcę celem wprowadzonych norm dotyczących informatyzacji sądów administracyjnych. Dlatego dokonując wykładni funkcjonalnej przepisu art. 66 § 1 p.p.s.a., należy zauważyć, że istotą wprowadzonych zmian do ustawy było skłonienie stron postępowania do jak najszerszego korzystania z drogi elektronicznej komunikacji z sądem i organami administracji. Skoro zatem na organach administracji spoczywa bezwzględny obowiązek posiadania i użytkowania elektronicznej skrzynki podawczej (zob. art. 16 ust. 1 i 1a u.i.d.p.), to przesłanie odpisu pisma pełnomocnikowi organu na adres skrzynki podawczej tego organu zapewnia w sposób niebudzący wątpliwości skuteczność doręczenia pisma temu pełnomocnikowi”³⁸. Autor dalej

³⁶ Wyrok NSA z 25.01.2022 r. (III OSK 1136/21), LEX nr 3303813.

³⁷ M. Kwietko-Bębnowski, *Informatyzacja sądów administracyjnych – próba oceny i poradnik praktyczny*, „Przegląd Podatkowy” 2020/6, s. 42. Podobnie B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 520.

³⁸ M. Kwietko-Bębnowski, *Informatyzacja...*, s. 46–47.

sugeruje, że „*de lege ferenda*” celowe byłoby rozszerzenie treści art. 66 § 1a p.p.s.a. o końcową frazę «oraz pism doręczanych w trybie art. 74a § 10». Wówczas nie budziłoby wątpliwości, że wszelkie pisma w formie elektronicznej sąd doręcza z urzędu na adres skrzynki podawczej organu administracji, co byłoby zgodne z celem i istotą komunikacji elektronicznej³⁹.

WNIOSKI

Z analizy regulacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym elektroniczna komunikacja dotyczy zasadniczo doręczeń pism sądowych oraz wnoszenia pism procesowych przez strony i uczestników postępowania. W związku ze stanem epidemii (stanem zagrożenia epidemicznego) COVID-19 wprowadzono także możliwość przeprowadzenia posiedzenia zdalnego. Korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej jest dobrowolne dla strony i innych uczestników. Z momentem wyboru komunikacji elektronicznej sąd administracyjny zobowiązany jest jednak doręczać pisma sądowe w formie dokumentu elektronicznego. Odmienna jest zaś sytuacja organu administracji publicznej. Sąd administracyjny doręcza mu pisma sądowe obligatoryjnie w formie dokumentu elektronicznego bezpośrednio do elektronicznej skrzynki podawczej podmiotu publicznego.

W przypadku doręczeń między pełnomocnikami profesjonalnymi stosowanie środków komunikacji elektronicznej jest również fakultatywne. Szczególna pozycja organu administracji publicznej jako strony postępowania sądownoadministracyjnego pozwala na przyjęcie, że dopuszczalne i skuteczne jest doręczenie pisma pełnomocnikowi profesjonalnemu bezpośrednio do elektronicznej skrzynki podawczej organu, który reprezentuje. Zdaniem autorów w korespondencji z pełnomocnikiem organu administracji publicznej będącym np. radcą prawnym, który nie podał w ramach toczącego się postępowania odrębnego adresu elektronicznego i który posługuje się adresem do doręczeń organu administracji publicznej, rozwiązaniem bezpiecznym (i niemogącym skutkować zwrotem pisma według art. 66 § 1 p.p.s.a.) jest doręczenie odpisu pisma na adres elektroniczny organu oraz zawarcie w sądowym piśmie procesowym oświadczenia o doręczeniu odpisu pisma drugiej stronie, bez potrzeby nadawania odpisu pisma drogą pocztową listem poleconym. Wydaje się jednak zasadne, aby w celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości ustawodawca wskazał *expressis verbis*, że prawnie skuteczne jest również doręczanie pisma zaadresowanego do pełnomocnika profesjonalnego organu administracji publicznej bezpośrednio do elektronicznej skrzynki podawczej organu.

³⁹ M. Kwietko-Bębnowski, *Informatyzacja...*, s. 46–47.

ABSTRACT

dr Radosław Bulejak

The author is an attorney at law (Warsaw Bar Association of Attorneys at Law).

dr Jacek Matarewicz

The author is an advocate (District Bar Association in Warsaw) and a tax advisor.

Electronic communication of a party and the party's attorney with the court during judicial-administrative proceedings

In the article, the authors analyse the provisions on judicial-administrative proceedings in order to determine the model of electronic communication adopted by the legislator. The subject of the article is the rules governing the use of electronic communication means by the participants in judicial-administrative proceedings. The authors also consider the special case of service of letters by professional attorneys without the participation of the court.

Keywords: *judicial-administrative proceedings, service, electronic document, electronic communication, attorney*

dr Radosław Bulejak

ORCID: 0000-0003-1240-526X; e-mail: radoslawbulejak@gmail.com

Autor jest radcą prawnym (OIRP w Warszawie).

dr Jacek Matarewicz

ORCID: 0000-0002-3529-8658 e-mail: j-matarewicz@wp.pl

Autor jest adwokatem (Izba Adwokacka w Warszawie) oraz doradcą podatkowym.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Dauter Bogusław, Kabat Andrzej, Niezgódka-Medek Małgorzata, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021

- Konarski Xawery**, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004
- Knysiak-Sudyka Hanna, Romańska Marta, Woś Tadeusz**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2021
- Kościuk Dominik, Modrzejewski Artur K.**, *Nowe technologie komunikacji w działaniu administracji – korzyści wynikające z ich wykorzystania (w:) Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, J.P. Suwaj, Warszawa 2013
- Kwietko-Bębnowski Marek**, *Informatyzacja sądów administracyjnych – próba oceny i poradnik praktyczny*, „Przegląd Podatkowy” 2020/6, s. 42
- Pietrasz Piotr**, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2022
- Pogoński Mariusz**, *Najważniejsze zmiany w procedurze sądownoadministracyjnej obowiązujące od 15.08.2015 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2015/10, s. 19