

INFORMATYZACJA POLSKIEGO POSTĘPOWANIA PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI A JEGO ZASADY OGÓLNE

Piotr Pietrasz

INFORMATYZACJA POLSKIEGO POSTĘPOWANIA PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI A JEGO ZASADY OGÓLNE

Piotr Pietrasz

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 października 2019 r.

Recenzent

Dr hab. Wojciech Piątek, prof. UAM

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-330-7

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I	
Czynniki wpływające na potrzebę informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi.....	23
1. Uwagi ogólne	23
2. Informatyzacja jako zjawisko społeczne i prawne.....	24
3. Wyzwania współczesności a sądownictwo administracyjne.....	35
4. Informatyzacja działalności podmiotów realizujących zadania publiczne a informatyzacja sądów administracyjnych	50
4.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o informatyzacji	50
4.2. Informatyzacja sądów administracyjnych	60
4.3. Informatyzacja sądów administracyjnych a informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi	69
5. Prawne determinanty informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego	85
5.1. Prawo do sądu.....	85
5.2. Zasada zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności	108
5.3. Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego	116

6. Wnioski.....	121
-----------------	-----

Rozdział II

Sądowoadministracyjne uwarunkowania informatyzacji

postępowania przed sądami administracyjnymi.....	125
1. Uwagi ogólne.....	125
2. Istota wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne	127
3. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego	140
4. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	142
5. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych	148
6. Funkcje prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	157
7. Charakterystyka stosowania prawa przez sąd administracyjny.....	161
8. Charakterystyka czynności procesowych podejmowanych przez podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	173
8.1. Czynności procesowe podejmowane przez podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	173
8.2. Elektroniczne czynności procesowe podejmowane przez podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	182
9. Związki postępowania sądowoadministracyjnego z procedurami administracyjnymi a informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego.....	183
10. Normy techniczne a informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego	188
11. Wnioski.....	198

Rozdział III

Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego

w wybranych państwach.....	205
1. Uwagi ogólne.....	205
2. Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego w Niemczech.....	207

3. Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego we Francji	218
4. Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego w Czechach.....	231
5. Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego na Litwie	238
6. Wnioski.....	257

Rozdział IV

Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego – przeszłość oraz stan obecny.....	263
1. Uwagi ogólne	263
2. Terminologia informatyczna w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.....	269
3. Wnoszenie dokumentów elektronicznych.....	278
4. Akta sprawy.....	316
5. System elektronicznego zarządzania dokumentacją.....	337
6. Domniemanie formy pisemnej.....	349
7. Przekształcanie postaci pism w celu doręczenia.....	355
8. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących zastosowania środków komunikacji elektronicznej przez organy administracji publicznej.....	358
9. Pełnomocnictwo elektroniczne	359
10. Uwierzytelnianie elektroniczne odpisów pełnomocnictw i odpisów pism	361
11. Zwolnienie z obowiązku dołączenia odpisu pisma i odpisów załączników.....	365
12. Upoważnienie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do określenia wzorów dokumentów elektronicznych.....	369
13. Przekazanie sądowi skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt administracyjnych.....	371
14. Doręczanie pism za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej	388
15. Pojęcie adresu elektronicznego	425
16. Terminy.....	428
17. Postępowanie dowodowe	433

18. Elektroniczne czynności procesowe sądu – wybrane zagadnienia	452
19. Opłata kancelaryjna za wydruki pism i załączników.....	460
20. Postępowanie międzynarodowe	465
21. Zasady wejścia w życie regulacji dotyczących informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego oraz przepisy przejściowe.....	467
22. Wnioski.....	474

Rozdział V

Relacje pomiędzy informatyzacją postępowania sądownoadministracyjnego a zasadami ogólnymi tego postępowania

1. Uwagi ogólne.....	495
2. Zasada dostępu do sądu.....	497
3. Zasada dwuinstancyjności.....	507
4. Zasada legalności.....	513
5. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom	517
6. Zasada ekonomiki procesowej (szybkości).....	523
7. Zasada jawności postępowania	532
8. Zasada kontrydiktoryjności i oficjalności.....	537
9. Zasada równości stron.....	539
10. Zasada dyspozycyjności	549
11. Zasada prymatu załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym.....	551
12. Zasada prawdy materialnej.....	554
13. Zasada niezwiązania granicami skargi.....	560
14. Zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności	563
15. Zasada związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym orzeczeniu sądu.....	565
16. Zasada ustności i pisemności	571
17. Zasada bezpośredniości	575
18. Zasada ponoszenia przez stronę kosztów postępowania związanych z jej udziałem w sprawie	578
19. Zasada formalizmu	582

20. Zasada sprawiedliwości proceduralnej.....	586
21. Wnioski.....	602
Podsumowanie	605
Literatura	619

WSTĘP

Problematyka relacji pomiędzy informatyzacją postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasadami ogólnymi, kształtującymi tę procedurę, zasługuje moim zdaniem na to, by stać się przedmiotem badań. Można wymienić kilka powodów takiego twierdzenia. Przede wszystkim informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego jest zupełnie nowym zjawiskiem, które w sferze normatywnej pojawiło się w związku z wejściem w życie z dniem 31.05.2019 r. dwóch ustaw nowelizujących ustawę z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹. Informatyzacja tego postępowania bezsprzecznie wyznacza zupełnie nowe pole badawcze w ramach szeroko ujętej problematyki sądowej kontroli administracji publicznej. Wskazana „nowość” pola badawczego wiąże się również z tym, że materia informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi nie doczekała się jeszcze gruntownych opracowań, w tym o charakterze teoretycznoprawnym. Konieczne wydaje się ponadto nowe spojrzenie na zainformatyzowane postępowanie przed sądami administracyjnymi, w którym zastosowanie znajdują technologie informatyczno-komunikacyjne². W szczególno-

¹ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej: p.p.s.a. Wskazane nowelizacje wynikają z ustawy z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183 ze zm.), dalej: nowela z 2014 r., oraz z ustawy z 12.04.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 934), dalej: nowela z 2019 r.

² Pojęciem „technologie informatyczno-komunikacyjne” posługuje się ustawodawca w art. 17 ust. 3 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700 ze zm.), dalej: u.i.d.p.p., ustawa o informatyzacji. Powszechnie natomiast używane jest pojęcie „technologie informacyjne

ści na uwagę zasługuje spojrzenie z perspektywy zasad ogólnych tej procedury, co dotychczas również nie było przedmiotem szerszego zainteresowania nauki.

Pojęcie informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi³ w tej monografii rozumiane jest jako efekt (lub przyszłe efekty) prac legislacyjnych związanych z wprowadzeniem (lub wprowadzaniem) do tej procedury nowych rozwiązań prawnych umożliwiających wykorzystanie (zastosowanie) w tej procedurze technologii informatyczno-komunikacyjnych. Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi sprowadza się zatem w istocie do legislacji obejmującej te elementy wskazanej procedury, które regulują zastosowanie technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz zagadnienia z tym związane. Innym aspektem informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego, nieobjętym badaniami, jest natomiast wyposażenie sądów w odpowiednie oprzyrządowanie techniczne.

Moim głównym zamiarem jest prezentacja wyników badań teoretycznych i dogmatycznych nad relacjami pomiędzy informatyzacją postępowania przed sądami administracyjnymi a zasadami ogólnymi tej

i komunikacyjne” (*Information and Communication Technologies – ICT*) – zob. szerzej: G. Szpor, *Informatyczne narzędzia przetwarzania danych w sądach i urzędach administracji publicznej* [w:] *Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji i wymiarze sprawiedliwości*, red. M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2009, s. 117 i n.; G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym – aktualny stan prawny praktyka stosowania przepisów i dyskutowane kierunki zmian* [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 111 i n. Technologie informacyjne i komunikacyjne to narzędzia pozwalające na komunikację między ludźmi. Nazywane są też technologiami informacyjnymi (IT), są technologiami związanymi ze zbieraniem, przechowywaniem, przetwarzaniem, przesyłaniem, rozdzielaniem i prezentacją informacji (tj. tekstów, obrazów, dźwięku). Obejmują one w szczególności technologie komputerowe (sprzęt i oprogramowanie) i technologie komunikacyjne. Technologie informacyjne to także dziedzina wiedzy obejmująca: informatykę, telekomunikację i inne technologie powiązane z informacją. Dostarczają one narzędzi, za pomocą których można pozyskiwać informacje, selekcjonować je, analizować, przetwarzać i przekazywać odbiorcom – zob.: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, Warszawa 2008, s. 339.

³ W pracy zamiennie używa się zwrotu „postępowanie sądownoadministracyjne”.

procedury. U podstaw badań leży założenie, że pomiędzy zasadami ogólnymi postępowania sądowniczo-administracyjnego a informatyzacją tej procedury zachodzą określone relacje, przejawiające się pewnymi wzajemnymi zależnościami. Konsekwencją zaś takich zależności są określone oddziaływania związane z wpływem zarówno zasad ogólnych postępowania sądowniczo-administracyjnego na informatyzację, jak i odwrotnie, a mianowicie informatyzacji na te zasady. Analizę i ocenę wskazanych oddziaływań przeprowadzono zatem w dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczyła oddziaływania zasad ogólnych postępowania sądowniczo-administracyjnego na tworzenie oraz wykładnię nowych regulacji z zakresu informatyzacji procedury sądowniczo-administracyjnej. Natomiast druga płaszczyzna dotyczyła oddziaływania informatyzacji postępowania sądowniczo-administracyjnego na kształt, funkcjonowanie i realizację zasad ogólnych tej procedury.

Niezależnie od przedstawionego wyżej głównego kierunku badawczego przedmiotem badań objęto również problematykę prawnych czynników determinujących informatyzację postępowania sądowniczo-administracyjnego. W tym zakresie przyjęto założenie, że takim czynnikiem jest konstytucyjna zasada zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności. W procesie badawczym podjęto ponadto starania celem zidentyfikowania innych regulacji, które można byłoby zaklasyfikować jako takie czynniki.

Zastrzec należy, że przedmiot pracy nie obejmował wpływu informatyzacji na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Jest to bowiem zagadnienie znacznie szersze od problematyki wpływu informatyzacji na postępowanie sądowniczo-administracyjne oraz jego zasady, wychodzące znacznie poza obszar tej procedury.

Badaniami objęto przede wszystkim polskie prawo pozytywne związane pośrednio lub bezpośrednio z problematyką informatyzacji postępowania sądowniczo-administracyjnego, dotyczące prawa do sądu wiążące Polskę akty o charakterze międzynarodowym oraz postanowienia europejskiego *soft law*, orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że badania rozpoczęto jeszcze w 2014 r. w związku

z uchwaleniem noweli z 2014 r., natomiast zakończono w maju 2019 r., czyli tuż przed wejściem w życie tej noweli oraz noweli z 2019 r. Zatem badania prowadzono w okresie, gdy stanowiące zasadniczy materiał badawczy przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, związane z informatyzacją tej procedury, jeszcze nie obowiązywały, a w konsekwencji nie były jeszcze stosowane przez sądy administracyjne. Okoliczność ta nie stanowiła jednak przeszkody do podjęcia i przeprowadzenia badań, które ostatecznie skupiły się przede wszystkim na przepisach w brzmieniu obowiązującym od 31.05.2019 r. Prowadzenie badań w okresie, gdy kształtowały się dopiero regulacje w zakresie informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego, przyczyniło się do zawarcia w pracy rozważań *de lege ferenda* w zakresie możliwych rozwiązań prawnych związanych z zastosowaniem technologii informatyczno-komunikacyjnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ponadto w toku badań uwzględniono regulacje prawne dotyczące informatyzacji postępowania cywilnego oraz zbliżone konstrukcyjnie rozwiązania prawne dotyczące informatyzacji postępowania administracyjnego oraz postępowania podatkowego, a także literaturę i orzecznictwo w tym zakresie.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Jej układ, a także tematykę i konstrukcję poszczególnych rozdziałów podporządkowano realizacji wskazanych wyżej celów.

Jako punkt wyjścia do badań nad relacjami informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi i jego zasadami ogólnymi uczyniono analizę czynników wpływających na potrzebę informatyzacji tego postępowania, które występują zarówno w sferze prawnej, jak i pozaprawnej. W ramach tak zakreślonego zagadnienia dokonano w szczególności analizy wyzwań współczesności oraz ich odniesienia do realiów sądownictwa administracyjnego. Zaprezentowano stosunek ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne do sądów administracyjnych oraz postępowania sądownoadministracyjnego. Wyjaśnienia wymagało rozróżnienie informatyzacji sądów administracyjnych i informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi. Rozdział pierwszy kończy analiza czynników prawnych determinujących informatyzację postępowania

sądowoadministracyjnego. Jeżeli chodzi o przepisy krajowe, w kręgu zainteresowania znalazły się wyłącznie akty prawa powszechnie obowiązującego. Uzasadniając informatyzację organów władzy publicznej lub procedur prawnych moim zdaniem w literaturze często wskazuje się na znaczącą rolę różnego rodzaju aktów prawa wewnętrznego, niesłusznie ignorując najważniejsze akty prawne obowiązujące w Polsce. W niniejszej pracy przyjąłem natomiast, że zasadniczych przesłanek determinujących informatyzację postępowania sądowoadministracyjnego należy poszukiwać w Konstytucji RP⁴.

Rozdział drugi poświęcono uwarunkowaniom informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego. Ograniczono się jednak przede wszystkim do uwarunkowań o charakterze prawnym. Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi z założenia powinna być podporządkowana pewnym cechom charakterystycznym oraz standardom tej procedury. Podporządkowanie tym cechom oraz standardom powinno mieć miejsce niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z postępowaniem tradycyjnym, czy też z informatyzowanym. Informatyzacja powinna być zabiegiem irrelevantnym z punktu widzenia konieczności zachowania pewnych cech procedury sądowoadministracyjnej oraz spełniania określonych standardów przez przepisy regulujące to postępowanie. W tej części opracowania przeprowadzono również analizę pod kątem ustalenia etapów oraz instytucji postępowania sądowoadministracyjnego, które powinny być objęte informatyzacją. W pracy przyjęto, że informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego nie obejmuje tej procedury jako całości, ale odnosi się tylko do niektórych jej elementów składowych lub instytucji. Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi powinna ponadto moim zdaniem uwzględniać daleko idące powiązania z procedurami administracyjnymi, które w polskich realiach już wcześniej zostały zainformatyzowane. W ramach rozważań o uwarunkowaniach informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego poruszono również problematykę technicznego charakteru norm, za pomocą których wdrożono informatyzację tej procedury.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

W kolejnym, trzecim rozdziale zaprezentowano rozwiązania prawne w zakresie informatyzacji postępowań przed sądami administracyjnymi w innych państwach. Zasygnalizować należy, że praca nie ma charakteru prawnoporównawczego. Niemniej jednak prawidłowa analiza i ocena regulacji dotyczących informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce wymagała spojrzenia ukierunkowanego na rozwiązania zagraniczne. W związku z powyższym wątek prawnoporównawczy w pracy ma znaczenie wyłącznie drugorzędne.

W rozdziale czwartym przedstawiono rozwiązania prawne dotyczące problematyki informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce oraz dokonano ich analizy. W rozdziale tym wyodrębniono instytucje oraz zagadnienia, które pozostają lub powinny pozostawać w określonym powiązaniu z informatyzacją postępowania sądownoadministracyjnego, a w konsekwencji z technologiami informatyczno-komunikacyjnymi. Dokonując zaś prezentacji tych instytucji i zagadnień, przeprowadzono analizę regulacji prawnych, które tworzą te instytucje bądź składają się na te zagadnienia, a zatem są ich budulcem. W przedstawionym wyżej zakresie badaniem objęto regulacje ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w stanie prawnym obowiązującym przed 31.05.2019 r. oraz w stanie prawnym obowiązującym od tego dnia. Taki sposób prezentacji regulacji odnoszących się do materii informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego miał na celu przede wszystkim przedstawienie pojawiających się problemów z wykorzystaniem technologii informatyczno-komunikacyjnych w procedurze, której regulacje były niedostosowane do zastosowania tych technologii. Ponadto ten sposób prezentacji ukazał ewolucję postępowania sądownoadministracyjnego w sferze dostosowania do wykorzystania technologii informatyczno-komunikacyjnych.

W rozdziale piątym przedstawiono analizę wzajemnych relacji oraz oddziaływań pomiędzy informatyzacją postępowania przed sądami administracyjnymi a zasadami ogólnymi tego postępowania. Każdy podrozdział w tym rozdziale, oprócz pierwszego, poświęcony został jednej zasadzie ogólnej postępowania sądownoadministracyjnego. Analizę wzajemnych relacji oraz oddziaływań pomiędzy informatyzacją postępowania przed sądami administracyjnymi a daną zasadą ogólną

tego postępowania poprzedza krótka prezentacja istoty tej zasady. Rozważania ujęte w tym rozdziale zasadniczo bazują na ustaleniach zawartych w rozdziałach poprzedzających. Ta część pracy stanowi w pewnym sensie syntezę wyników rozważań oraz analizy regulacji prawnych, które przeprowadzono w rozdziałach poprzedzających.

Na końcu każdego rozdziału przedstawiono wnioski odnoszące się bezpośrednio do materii ujętej w danym rozdziale. Natomiast pracę kończy podsumowanie, w którym sformułowano oceny i wnioski końcowe co do relacji pomiędzy informatyzacją postępowania przed sądami administracyjnymi a zasadami ogólnymi tego postępowania oraz zaprezentowano najważniejsze ustalenia wynikające z przeprowadzonej w pracy analizy obowiązujących przepisów w zakresie informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego.

Badaniami nie objęto projektu ustawy o elektronicznej doręczeniu oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który przewidywał zmiany między innymi w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczących materii informatyzacji tej procedury⁵. Główną przyczyną takiego ograniczenia obszaru badawczego był zamiar objęcia analizą wyłącznie przepisów prawa, a nie projektów, które cechuje daleko idąca zmienność. Analizując bowiem obszar informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego od początku pojawienia się tego zjawiska, byłem świadkiem wielu zmian koncepcji projektowanych rozwiązań prawnych, które zaowocowały uchwaleniem dwóch nowel z 2014 r. i z 2019 r. Gdy pisałem te słowa na początku października 2019 r., wskazany wyżej projekt był dopiero na etapie rządowych prac legislacyjnych. Uznałem zatem za niezasadne oczekiwanie na ukształtowanie się nowego stanu prawnego, tym bardziej że projektowane zmiany dotyczyły wyłącznie materii doręczeń. Dlatego też w pracy uwzględniłem stan prawny obowiązujący w dniu 1.10.2019 r.

⁵ Projekt ustawy o elektronicznej doręczeniu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (UD462) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321100>.

Rozdział I

CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA POTRZEBĘ INFORMATYZACJI POSTĘPOWANIA PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

1. Uwagi ogólne

Przyczyn informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi należy upatrywać zarówno w sferze pozaprawnej, jak i w sferze prawnej. Rozwój technologiczny jest kluczowym pozaprawnym czynnikiem, z którego wypływa potrzeba informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego. W doktrynie podkreślono, że rola tego właśnie czynnika współcześnie wybitnie wzrasta w okresie rewolucji naukowo-technicznej. Dostrzeżono, że następstwem tej rewolucji jest powstanie szeregu zagadnień, które prawo społeczeństw znajdujących się na porównywalnym stopniu rozwoju technologicznego musi rozwiązać, a prawo społeczeństw na niższych stadiach rozwoju powinno przewidywać. Pojawiają się tutaj potrzeby regulacji prawnej w zakresie korzystania w szczególności ze źródeł energii, a także przekazu i gromadzenia informacji. Technika ta to zastosowanie w praktyce osiągnięć nauki, która staje się w coraz wyższym stopniu poddana regulacji prawnej ze względu na konsekwencje, do jakich prowadzi jej zastosowanie¹.

¹ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979, s. 42.

Trafnie zwraca się uwagę, że jedną z najważniejszych cech tzw. nowych technologii, czyli w istocie technologii informatyczno-komunikacyjnych, jest łatwość dostępu do informacji i jego demokratyzacja². Wskazuje się, że w przypadku informatyzacji wymiaru sprawiedliwości, a zatem również sądownictwa administracyjnego, mamy do czynienia z niepowtarzalną możliwością nie tylko usprawnienia i podniesienia efektywności postępowania, ile również doprowadzenia do zwiększenia zaufania do wymiaru sprawiedliwości, głównie z uwagi na szeroką i prostą dostępność do informacji o charakterze ogólnym³.

Ponadto, jak się wydaje, przyczyn lub raczej powinności informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego można upatrywać również w przepisach prawa. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy potrzebę informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego można upatrywać w szeroko pojętej zasadzie prawa do sądu. Ponadto zasadne wydaje się zbadanie, czy wśród zasad ogólnych postępowania sądownoadministracyjnego są takie, z których można wyprowadzić wniosek o potrzebie informatyzacji tej procedury.

2. Informatyzacja jako zjawisko społeczne i prawne

W znaczeniu potocznym informatyzacja oznacza wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.⁴ Pojęcie to definiuje się również jako szerokie wykorzystanie nowoczesnych metod przetwarzania i przekazu informacji, wykorzystywanych m.in. w technice, ekonomii, genetyce⁵. Można również spotkać się z rozumieniem tego pojęcia jako wykorzystaniem w nowoczesnej gospo-

² J. Bieluk, *Nowe formy czynności prawnych – szanse i zagrożenia* [w:] *Postępowanie i prawo cywilne w dobie informatyzacji*, red. J. Bieluk, A. Marciniak, Sopot 2016, s. 17.

³ K. Flaga-Gieruszyńska, *Wpływ informatyzacji na sprawność i efektywność sądowego postępowania egzekucyjnego* [w:] *Elektronizacja sądowego postępowania egzekucyjnego w Polsce*, red. A. Marciniak, Sopot 2015, s. 84.

⁴ *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/> oraz *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 1213.

⁵ *Słownik wyrazów obcych*, red. I. Kamińska-Szmaj, Wrocław 2001, s. 325.

darce na masową skalę komputerów i innych urządzeń elektronicznych przetwarzających informacje⁶. W nauce wskazuje się, że informatyzacja oznacza proces wprowadzania technologii informatycznych, szczególnie w przemyśle, handlu, usługach, administracji, oświacie, gospodarstwach domowych oraz do użytku indywidualnego. Obejmuje również telefonię komórkową i inne systemy łączności bezprzewodowej i przewodowej, zwane telematyką, oraz media elektroniczne⁷.

Można również spotkać się z traktowaniem tego pojęcia jako synonimu komputeryzacji⁸. Trafnie jednak w literaturze dostrzega się, że utożsamianie informatyzacji z komputeryzacją nie jest prawidłowe, gdyż komputeryzacja oznacza wyłącznie proces polegający na wykorzystywaniu komputerów w działalności różnych podmiotów⁹.

Podstawowym determinantem informatyzacji jest postęp techniczny oraz rozwój technologii informatyczno-komunikacyjnych. Zastosowanie wskazanych technologii jest niemal wszechobecne. Aktualnie kluczową rolę, jak się wydaje, technologie te odgrywają w sferze komunikacji, rozumianej jako przekazywanie informacji, zawiadamianie o czymś oraz porozumiewanie się¹⁰. Przekazywanie informacji (wymiana

⁶ A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 327.

⁷ J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009, s. 430; G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 717 i n.

⁸ *Wielki słownik wyrazów obcych*, red. M. Bańko, Warszawa 2010, s. 543.

⁹ S. Kotecka, *Informatyzacja postępowania cywilnego w Polsce [w:] Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 3; A.K. Bieliński, *Informatyzacja: czym jest, dokąd prowadzi, czy możemy się bez niej obejść? Ogólne rozważania w związku z informatyzacją cywilnego postępowania rozpoznawczego i egzekucyjnego [w:] Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. M. Tomalak, Warszawa 2017, s. 28 i n.

¹⁰ Szerzej na temat komunikacji zob.: J. Janowski, *Technologia informacyjna...*, s. 147 i n.; 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 i n.

informacji) opiera się przede wszystkim na słowach, w tym zarówno mówionych, jak i pisanych, a także mimice, gestach, obrazach oraz wszelkiego rodzaju sygnałach, które są zrozumiałe przez adresata informacji. Nowe technologie powodują pojawianie się nowych form komunikacji, które w dalszej kolejności wywołują określone przemiany w sferze życia społecznego¹¹. W nauce dostrzega się, że coraz mniej jest dziedzin życia społecznego, w których technologie te nie mają zastosowania. Zjawisko to łączy się z tzw. technicyzacją rzeczywistości, która istotnie rozszerza zakres ludzkich możliwości¹², w szczególności w sferze komunikacji na odległość, z jednoczesną możliwością identyfikacji podmiotów komunikujących się, a także utrwalania (zapisywania) obrazu i dźwięku.

W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wskazał, że rozwój technologiczny poszerza sferę funkcjonowania człowieka. Otwiera nowe i nieznane dotąd możliwości korzystania z konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw. Nowe technologie umożliwiają w niespotykany dotąd sposób pokonywanie bariery czasu i przestrzeni w komunikowaniu się, umożliwiając przez to przekazywanie informacji na każdy temat oraz w dowolnej formie, bez względu na odległość dzielącą rozmówców. Stwarzają ponadto nowe możliwości nabywania dóbr i usług czy decydowania o sposobach realizowania własnych potrzeb. Jednocześnie odgrywają nieocenioną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa osobom i mieniu, umożliwiając monitoring osób i miejsc czy ich elektroniczny nadzór, dzięki któremu – niezależnie od zdarzeń losowych – możliwa jest geograficzna ich lokalizacja. Szczególną rolę we współczesnym świecie odgrywa internet. Przestał być on obecnie środkiem komunikowania się i przekazywania informacji na odległość. Stał się natomiast wielowymiarowym narzędziem tworzenia, przechowywania i przekazywania danych o zróżnicowanym charakterze, a jednocześnie medium umożliwiającym funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie¹³.

¹¹ M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 16.

¹² M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma...*, s. 18.

¹³ Wyrok TK z 30.07.2014 r., K 23/11, OTK-A 2014/7, poz. 80.

Informatyzacja i jej postęp wiążą się nierozłącznie ze społeczeństwem informacyjnym, co jest dostrzegane również w literaturze¹⁴. Mianem społeczeństwa informacyjnego (*information society*) określa się nowy system społeczeństwa, kształtujący się w krajach o wysokim stopniu rozwoju technologicznego, gdzie zarządzanie informacją, jej jakość, szybkość przepływu informacji są zasadniczymi czynnikami konkurencyjności zarówno w przemyśle, jak i w usługach, a stopień rozwoju wymaga stosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji¹⁵. Społeczeństwo informacyjne charakteryzuje się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych i wykorzystuje usługi telekomunikacyjne do przekazywania i zdalnego przetwarzania informacji¹⁶. Według Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo znajdujące się na takim etapie rozwoju techniczno-organizacyjnego, że osiągnięty poziom zaawansowania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych stwarza warunki techniczne, ekonomiczne, edukacyjne i inne do powszechnego wykorzystywania informacji w produkcji wyrobów i świadczeniu usług. Społeczeństwo takie zapewnia obywatelom powszechny dostęp i umiejętność korzystania z technologii teleinformatycznych w ich działalności zawodowej i społecznej w celu podnoszenia poziomu wiedzy i jej aktualizacji, korzystania ze zdobyczy kultury, ochrony

¹⁴ I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 36; M. Kuliński, *Regulacje komunikacji elektronicznej w rozwoju społeczeństwa informacyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 4; K. Kędzierski, *E-administracja jako nowy problem badawczy w teorii prawa administracyjnego (komunikat)* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowski, Wrocław 2009, s. 257; E. Szubert-Bednarz, *Ewolucja procedur w funkcjonowaniu administracji publicznej w związku z oczekiwaniami nowoczesnego społeczeństwa* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 164 i n.

¹⁵ ePolska – Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006, Ministerstwo Łączności, Warszawa 2001, s. 67, archiwum-ukie.polskawue.gov.pl.

¹⁶ *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.

Piotr Pietrasz – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor ponad stu publikacji poświęconych tematyce materialnego prawa podatkowego, procedury podatkowej oraz procedur: administracyjnej i sądownoadministracyjnej. W ostatnim czasie w zasięgu jego zainteresowań badawczych znalazły się zagadnienia związane z informatyzacją procedury podatkowej oraz procedury sądownoadministracyjnej.

Książka omawia wpływ nowych technologii na przebieg postępowania przed sądami administracyjnymi oraz wynikające z tego konsekwencje dla podmiotów je inicjujących, organów administracyjnych oraz sądów administracyjnych.

W opracowaniu przedstawiono wzajemne relacje pomiędzy informatyzacją postępowania przed sądami administracyjnymi a zasadami ogólnymi tej procedury. Ponadto omówiono:

- czynniki wpływające na potrzebę informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi, które występują zarówno w sferze prawnej, jak i pozaprawnej,
- uwarunkowania o charakterze prawnym informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi oraz etapy informatyzacji, a także instytucje, które powinny być nią objęte,
- rozwiązania prawne w zakresie informatyzacji postępowań przed sądami administracyjnymi w Polsce oraz w innych państwach.

Publikacja przeznaczona jest dla sędziów, adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, rzeczników patentowych oraz pracowników organów administracji publicznej. Zainteresuje także pracowników naukowych oraz studentów.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

