

DOKUMENT ELEKTRONICZNY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Błażej Kwiatek

DOKUMENT ELEKTRONICZNY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Błażej Kwiatek

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 20 stycznia 2020 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Olówek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

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 978-83-8187-480-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| Wykaz skrótów | 11 |
| Wstęp | 15 |
| Rozdział I | |
| Dokument w postępowaniu administracyjnym..... | 23 |
| 1.1. Uwagi wstępne | 23 |
| 1.2. Pojęcie dokumentu w języku potocznym | 24 |
| 1.3. Zarys pojęcia dokumentu w procedurze karnej, cywilnej oraz sądownoadministracyjnej..... | 30 |
| 1.3.1. Uwagi ogólne | 30 |
| 1.3.2. Pojęcie dokumentu w postępowaniu karnym..... | 31 |
| 1.3.3. Pojęcie dokumentu w postępowaniu cywilnym.... | 35 |
| 1.3.4. Pojęcie dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym..... | 44 |
| 1.4. Pojęcie dokumentu w postępowaniu administracyjnym.... | 49 |
| 1.4.1. Uwagi ogólne | 49 |
| 1.4.2. Funkcje i znaczenie dokumentu w postępowaniu administracyjnym..... | 52 |
| 1.4.3. Klasyfikacja dokumentów w postępowaniu administracyjnym..... | 56 |
| 1.4.4. Budowa dokumentu w postępowaniu administracyjnym..... | 59 |
| 1.4.5. Definicja dokumentu w postępowaniu administracyjnym..... | 64 |

Rozdział II

Charakter prawny dokumentu elektronicznego

| | |
|---|-----------|
| w postępowaniu administracyjnym..... | 69 |
| 2.1. Geneza dokumentu elektronicznego na tle wdrażania nowych technologii do postępowania administracyjnego..... | 69 |
| 2.1.1. Postępowanie administracyjne w świetle kształtowania się nowoczesnej administracji publicznej..... | 69 |
| 2.1.2. Powstanie ram prawnych informatyzacji postępowania administracyjnego..... | 74 |
| 2.1.3. Rozwój informatyzacji postępowania administracyjnego | 80 |
| 2.1.3.1. Nowelizacje prawa administracyjnego w zakresie informatyzacji w latach 2010–2013 | 80 |
| 2.1.3.2. Nowelizacje prawa administracyjnego w zakresie informatyzacji w latach 2014–2019 | 84 |
| 2.1.4. Zarys roli planowania w rozwoju elektronicznej administracji publicznej oraz informatyzacji postępowania administracyjnego..... | 93 |
| 2.1.5. Podsumowanie | 96 |
| 2.2. Definicja dokumentu elektronicznego | 99 |
| 2.2.1. Dokument elektroniczny w znaczeniu ogólnym ... | 99 |
| 2.2.2. Dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym..... | 105 |
| 2.2.2.1. Uwagi ogólne | 105 |
| 2.2.2.2. Wymagania stawiane dokumentowi elektronicznemu na gruncie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne | 110 |
| 2.2.2.3. Wymagania stawiane dokumentowi elektronicznemu na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego..... | 119 |
| 2.2.2.4. Podsumowanie | 124 |

| | |
|--|-----|
| 2.3. Dokument elektroniczny a jego reprodukcje w postępowaniu administracyjnym | 125 |
| 2.4. Konwersja dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym | 135 |
| 2.5. Dokument elektroniczny a dokument tradycyjny w postępowaniu administracyjnym | 138 |

Rozdział III

Dokument elektroniczny a forma czynności procesowych (forma załatwienia sprawy) w postępowaniu

| | |
|---|------------|
| administracyjnym | 143 |
| 3.1. Forma czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym | 143 |
| 3.1.1. Uwagi ogólne | 143 |
| 3.1.2. Zasada pisemności w postępowaniu administracyjnym | 146 |
| 3.1.3. Forma pisemna w postępowaniu administracyjnym | 149 |
| 3.1.4. Forma dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym | 153 |
| 3.1.5. Forma ustna, forma telefoniczna, forma za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz forma za pomocą innych środków łączności w postępowaniu administracyjnym | 165 |
| 3.1.6. Automatyzacja czynności urzędowych w postępowaniu administracyjnym a dokument elektroniczny | 169 |
| 3.2. Podpis elektroniczny w postępowaniu administracyjnym | 173 |
| 3.2.1. Charakter prawny podpisu elektronicznego, zaawansowanego podpisu elektronicznego oraz kwalifikowanego podpisu elektronicznego | 173 |
| 3.2.2. Charakter prawny podpisu zaufanego | 181 |
| 3.2.3. Charakter prawny podpisu osobistego | 185 |

Rozdział IV

Wnoszenie oraz doręczanie dokumentu elektronicznego

| | |
|---|------------|
| w postępowaniu administracyjnym..... | 189 |
| 4.1. Dokument elektroniczny jako pismo (podanie) w postępowaniu administracyjnym | 189 |
| 4.2. Zasady wnoszenia dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym | 197 |
| 4.2.2. Metody wnoszenia dokumentu elektronicznego stanowiącego pismo w postępowaniu administracyjnym | 197 |
| 4.2.2.1. Uwagi ogólne | 197 |
| 4.2.2.2. Wnoszenie pisma w formie dokumentu elektronicznego drogą elektroniczną | 198 |
| 4.2.2.3. Wnoszenie pisma w formie dokumentu elektronicznego drogą tradycyjną | 206 |
| 4.2.3. Konsekwencje prawne nieprawidłowości we wnoszeniu oraz wad pisma w formie dokumentu elektronicznego..... | 210 |
| 4.2.3.1. Uwagi ogólne | 210 |
| 4.2.3.2. Nieprawidłowości we wnoszeniu pisma w formie dokumentu elektronicznego | 211 |
| 4.2.3.3. Wady pisma w formie dokumentu elektronicznego | 214 |
| 4.2.4. Potwierdzenie wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego..... | 218 |
| 4.3. Zasady doręczania dokumentu elektronicznego stanowiącego pismo przez organ administracyjny | 222 |
| 4.3.1. Warunki doręczania pisma w formie dokumentu elektronicznego drogą elektroniczną | 222 |
| 4.3.2. Doręczanie pisma w formie dokumentu elektronicznego drogą elektroniczną | 233 |
| 4.3.3. Konsekwencje prawne nieprawidłowości w doręczaniu pisma w formie dokumentu elektronicznego..... | 244 |
| 4.3.4. Potwierdzenie doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego..... | 248 |

Rozdział V**Dokument elektroniczny jako dowód w postępowaniu**

| | |
|---|-----|
| administracyjnym | 253 |
| 5.1. Dowód z dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym | 253 |
| 5.1.1. Pojęcie dowodu i jego klasyfikacja a dokument elektroniczny | 253 |
| 5.1.2. Dopuszczalność dokumentu elektronicznego jako dowodu | 259 |
| 5.2. Zasady przeprowadzenia dowodu z dokumentu elektronicznego | 268 |
| 5.2.1. Podstawa prawna przeprowadzenia dowodu z dokumentu elektronicznego | 268 |
| 5.2.2. Metody przeprowadzenia dowodu z dokumentu elektronicznego | 271 |
| 5.3. Moc i wiarygodność dokumentu elektronicznego jako dowodu | 275 |
| 5.3.1. Uwagi ogólne | 275 |
| 5.3.2. Zasady oceny mocy i wiarygodności dokumentu elektronicznego | 277 |
| 5.3.3. Dowód z dokumentu elektronicznego urzędowego | 282 |
| 5.3.4. Dowód z dokumentu elektronicznego prywatnego | 287 |
| 5.3.5. Podsumowanie | 288 |

Rozdział VI

| | |
|--|-----|
| Akta sprawy a dokument elektroniczny | 291 |
| 6.1. Uwagi ogólne | 291 |
| 6.2. Metryka sprawy | 292 |
| 6.3. Zarządzanie dokumentami elektronicznymi | 295 |
| 6.4. Udostępnianie akt sprawy | 303 |

| | |
|------------------------------|-----|
| Wnioski końcowe | 311 |
|------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| Bibliografia | 327 |
|---------------------------|-----|

WSTĘP

Pojęcie dokumentu *prima facie* wydaje się proste do ustalenia i nienastępczące większych kłopotów. W końcu ludzkość posługuje się dokumentami już kilka tysięcy lat. Pełnią one w życiu codziennym wiele istotnych funkcji. Przede wszystkim służą przechowywaniu, przetwarzaniu oraz komunikowaniu zawartych w nich informacji. W konsekwencji nie powinno być zaskakujące, że dokument rozumiany jest zwykle intuicyjnie, przede wszystkim w ujęciu funkcjonalnym (związanym ze sposobem jego używania), a także przez pryzmat jego cech.

Dokument przez długi czas był utożsamiany z utrwaleniem treści w postaci materialnej, którą można dostrzec „gołym okiem”. Zwykle zapisywano ją na papierze (wcześniej papirusie). Jednakże rozwój nowych technologii, w szczególności informatyczno-komunikacyjnych, spowodował, że jako dokument zaczęto postrzegać także treść utrwaloną elektronicznie. Taki dokument miał już jednak postać cyfrową, a „materializacja” jego treści znacząco odbiegała od dotychczasowego sposobu jej utrwalania. Konsekwencją tych przemian stało się wyodrębnienie dokumentu tradycyjnego oraz dokumentu w postaci elektronicznej. Współczesne postrzeganie dokumentu, obejmujące jego elektroniczną postać, spowodowało konieczność redefinicji dotychczasowego rozumienia tego terminu.

W prawie administracyjnym proceduralnym pojęcie dokumentu pojawiło się już w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym¹. W tym

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

akcie prawnym termin ten został użyty w znaczeniu dokumentu tradycyjnego. Także występujące w tekście pierwotnym ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² pojęcie dokumentu rozumiane było wyłącznie w tym znaczeniu. Możliwość użycia dokumentu w postaci elektronicznej w procedurze administracyjnej, początkowo w dosyć ograniczonym zakresie, pojawiła się już 1.01.1999 r., wobec nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego³. Związana była ona z dopuszczenia przez ustawodawcę elektronicznego sposobu wnoszenia podań w postępowaniu administracyjnym. Kolejne zmiany przepisów prawa znacząco zwiększyły obszar zastosowania dokumentu w postaci elektronicznej na gruncie postępowania administracyjnego.

Zarówno w świetle ówczesnych, jak i obecnych regulacji dokumenty w znaczeniu ogólnym pełnią istotną rolę w postępowaniu administracyjnym. Dokument w procedurze administracyjnej służy utrwaleniu i wykonywaniu czynności procesowych podmiotów postępowania administracyjnego (stron, innych uczestników postępowania, a także organu administracyjnego). Nawet w sytuacji, gdy organ załatwia sprawę ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, to treść oraz istotne motywy sprawy zostają utrwalone w dokumencie (protokole lub adnotacji). Ponadto dowód z dokumentu uważany jest za środek o największej mocy dowodowej, jaki można przedstawić na potwierdzenie danej okoliczności w sprawie administracyjnej. Przedstawione wyliczenie nie jest wyczerpujące, ponieważ dokument może pełnić również inne funkcje w postępowaniu administracyjnym.

Trudno dziś wyobrazić sobie funkcjonowanie administracji publicznej bez możliwości elektronicznego gromadzenia, przetwarzania oraz przesyłania informacji (danych). Można również zaobserwować tendencję do wypierania dokumentu tradycyjnego przez dokument elektroniczny. W rezultacie na gruncie procedury administracyjnej dokument elektroniczny stał się ważną instytucją, której znaczenie stale rośnie.

² Dz.U. Nr 30, poz. 168.

³ Ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

W polskim piśmiennictwie zagadnienie istoty oraz funkcji dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym nie doczekało się osobnego opracowania monograficznego. Dotychczasowe badania związane z tym tematem podejmowane były w formie nielicznych artykułów albo stanowiły fragmenty w publikacjach książkowych (monografiach), przygotowanych przy okazji omawiania innych zagadnień prawnych.

Ponadto nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵, które zostały dokonane w ostatnim czasie, zwłaszcza dotyczące informatyzacji postępowania administracyjnego, uzasadniają przeprowadzenie weryfikacji, a niekiedy rewizji przedstawionych w nauce prawa poglądów dotyczących omawianego zagadnienia. Tym samym prezentowana problematyka ma charakter aktualny i doniosły dla praktyki stosowania prawa.

Wskazane przyczyny stały się podstawą wyboru tematu rozważań. Głównym celem monografii jest omówienie istoty oraz funkcji dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Podstawą prowadzonych rozważań jest teza, w myśl której w ogólnym postępowaniu administracyjnym charakter oraz funkcje dokumentu elektronicznego są porównywalne do charakteru oraz funkcji dokumentu tradycyjnego. Jednakże możliwości wykorzystania dokumentu elektronicznego w tym postępowaniu są szersze niż dokumentu tradycyjnego.

Badania zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej. Dokonano pogłębionej analizy właściwych aktów normatywnych, którą uzupełniono o powołanie orzecznictwa oraz wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa. Pomocniczo zastosowano również metodę historyczną w zakresie ewolucji pojęcia dokumentu elektronicznego i możliwości jego zastosowania w procedurze administracyjnej na tle procesu informatyzacji postępowania administracyjnego.

⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

⁵ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700 ze zm.).

W monografii przeprowadzono rozważania dotyczące zagadnienia instytucji dokumentu elektronicznego w procedurze administracyjnej. Prowadzone badania ograniczono w zasadzie do ram ogólnego postępowania administracyjnego, rozumianego jako określony w Kodeksie postępowania administracyjnego tryb załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej⁶. Ponadto dla uwidocznienia szerszego kontekstu możliwości zastosowania dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym odniesiono się, w drodze wyjątku, do niektórych rozwiązań, jakie zostały zastosowane albo mogą zostać przewidziane w przepisach prawa administracyjnego. W niezbędnym zakresie odwołano się do przepisów prawa europejskiego, a także przepisów innych procedur (w tym cywilnej). Poza zakresem prowadzonych badań pozostawiono postępowanie podatkowe oraz postępowanie egzekucyjne w administracji. Było to konieczne dla uzyskania przejrzystości i spójności rozważań, a także z uwagi na odrębności i duże zróżnicowanie tych procedur.

Monografia składa się z wstępu, sześciu rozdziałów wraz z podrozdziałami oraz wniosków końcowych. Ponadto zawiera wykaz skrótów, bibliografię oraz skorowidz.

W rozdziale I przedstawiono charakter prawny dokumentu (w znaczeniu ogólnym) w postępowaniu administracyjnym. Omówiono znaczenie pojęcia „dokument” w języku potocznym, w kontekście możliwości jego zastosowania na gruncie przepisów prawa proceduralnego administracyjnego. Wskazano również w zarysie sposób postrzegania dokumentu w procedurze cywilnej, karnej oraz sądownoadministracyjnej. W dalszej części rozdziału opisano funkcje i znaczenie dokumentu w postępowaniu administracyjnym. Następnie omówiono jego konstrukcję. Analizie poddano także poszczególne definicje dokumentu przedstawione w nauce prawa i zaprezentowano własną koncepcję.

W rozdziale II omówiono charakter prawny dokumentu elektronicznego w procedurze administracyjnej. W pierwszej kolejności przedstawiona

⁶ Zob. szerzej B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 16–17.

została geneza dokumentu elektronicznego na tle informatyzacji postępowania administracyjnego. Wskazano wpływ zmian prawnych na pozycję dokumentu elektronicznego w procedurze administracyjnej. Następnie poddano szerokiej analizie definicję tego terminu w postępowaniu administracyjnym. Omówiono sposób postrzegania dokumentu w postaci elektronicznej, aby precyzyjniej odnieść się do istoty tego pojęcia. Przedstawiono wymagania ustawowe definicji legalnej omawianej instytucji, zawarte w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, a także wymagania prawno-proceduralne, wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W dalszej części rozdziału rozważania skoncentrowano na zagadnieniu reprodukcji dokumentu elektronicznego oraz możliwości jego konwersji. Zwrócono również uwagę na sposób postrzegania dokumentu elektronicznego w kontekście dokumentu tradycyjnego.

Rozdział III został poświęcony dokumentowi elektronicznemu jako instytucji służącej realizacji formy czynności procesowych (załatwianiu sprawy administracyjnej) w procedurze administracyjnej. W tym rozdziale poddano analizie zasadę pisemności postępowania administracyjnego w świetle wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego formy dokumentu elektronicznego, jako formy załatwienia sprawy równorzędnej do formy pisemnej. Następnie omówiono formy załatwiania spraw administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli dokumentu elektronicznego. Przybliżony został charakter prawny podpisu elektronicznego (kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego oraz podpisu osobistego), ze względu na jego istotne znaczenie dla dokumentu elektronicznego.

W rozdziale IV przedstawiono zasady wnoszenia oraz doręczania dokumentu elektronicznego jako pisma procesowego w procedurze administracyjnej. W pierwszej kolejności scharakteryzowano dokument elektroniczny jako pismo procesowe, tj. pismo w formie dokumentu elektronicznego. Następnie omówiono wnoszenie tego dokumentu drogą elektroniczną oraz poddano analizie możliwość jego złożenia do organu administracyjnego metodą tradycyjną. Przedstawione zostały konsekwencje prawne wynikające z nieprawidłowości we wniesieniu dokumentu elektronicznego oraz związane ze złożeniem wadliwego

dokumentu elektronicznego. W dalszej części rozdziału podjęto zagadnienie doręczania dokumentu elektronicznego, w tym omówiono przesłanki, jakie muszą zostać spełnione, aby organ udostępniał (przekazywał) stronie lub innym uczestnikom postępowania pisma w tej formie. Opisany został proces doręczania dokumentu elektronicznego drogą elektroniczną. Przedstawiono również konsekwencje prawne uchybień przy doręczaniu dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym.

W rozdziale V rozważania skoncentrowano wokół dokumentu elektronicznego występującego w roli dowodu w postępowaniu administracyjnym. W pierwszej kolejności przedstawiono pojęcie dowodu i jego klasyfikację w procedurze administracyjnej w kontekście dokumentu elektronicznego. Następnie poddano analizie warunki dopuszczalności tego dokumentu jako dowodu w postępowaniu administracyjnym. Zwrócono uwagę na metody przeprowadzenia dowodu z tego środka dowodowego. Scharakteryzowano również problematykę mocy i wiarygodności dokumentu elektronicznego jako dowodu.

W rozdziale VI omówiono zagadnienie dokumentu elektronicznego w aktach sprawy. Odniesiono się do metryki sprawy oraz zarządzania dokumentem elektronicznym w postępowaniu administracyjnym. Ponadto przedstawiono kwestię udostępniania akt sprawy.

We wnioskach końcowych zawarto przegląd najważniejszych ustaleń, które zostały poczynione w wyniku prowadzonych badań związanych z istotą oraz funkcjami dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przedstawiono również uwagi *de lege lata* oraz *de lege ferenda* odnoszące się do dokumentu elektronicznego.

Stan prawny został uwzględniony na dzień 20.01.2020 r.

Monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej *Istota i funkcje dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*,

obronionej w maju 2019 r. w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Pragnę wyrazić serdeczną wdzięczność Panu dr. hab. Zbigniewowi Cieślakowi, prof. UKSW, za życzliwą i profesjonalną opiekę naukową, w szczególności w trakcie pracy przy rozprawie doktorskiej. Prowadzone rozmowy, w tym udzielone niezwykle cenne wskazówki, stanowiły motywację oraz inspirację w badaniach naukowych.

Dziękuję Pani dr hab. Agnieszce Skórcze, prof. UWM, oraz Pani dr hab. Aleksandrze Wiktorowskiej, prof. UW, za ciekawe spostrzeżenia oraz uwagi sformułowane w recenzjach rozprawy doktorskiej. Pozwoliły mi one spojrzeć na pewne zagadnienia również z innej perspektywy, co przełożyło się na zwiększenie wartości książki.

Podziękowania składam recenzentowi wydawniczemu Panu prof. dr. hab. Andrzejowi Wróblowi, którego wnikliwe oraz konstruktywne uwagi i komentarze wpłynęły na jakość monografii.

Szczególnie serdeczne podziękowania składam Rodzicom, Kornelii oraz Marianowi Kwiatek, którzy zawsze mnie wspierają.

Błażej Kwiatek, Warszawa 2020

Rozdział V

DOKUMENT ELEKTRONICZNY JAKO DOWÓD W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

5.1. Dowód z dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym

5.1.1. Pojęcie dowodu i jego klasyfikacja a dokument elektroniczny

Pojęcie „dowód” nie zostało zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Najszerzej odnosi się do niego art. 75 k.p.a. W nauce prawa wskazuje się, że przepis ten „używa pojęcia dowodu w znaczeniu środka dowodowego, który pozwala na przekonanie się organu o istnieniu lub nieistnieniu danych faktów, ewentualnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach”⁶⁹⁴. Należy zwrócić uwagę, że w piśmiennictwie termin „dowód” został uznany za tożsamy z środkiem dowodowym⁶⁹⁵. Jednocześnie za środek dowodowy uważa się wszel-

⁶⁹⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 517.

⁶⁹⁵ Zob. szerzej M. Rudnicki, *Zagadnienie otwartości katalogu środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2013/2, s. 67 oraz powołana tam literatura. Odmiennie W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 109–110. Por. B. Sygit, *Kwestie...*, s. 124–133.

kie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie⁶⁹⁶. Przedstawione stanowisko koresponduje z treścią art. 75 k.p.a., który dopuszcza jako dowód wszystko, co jest legalne i prowadzi do wyjaśnienia sprawy. Od dowodu oraz środka dowodowego odróżnia się pojęcie źródła dowodowego, tj. „osobę lub rzecz, od której lub na podstawie której organy państwa uzyskują informacje mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy”⁶⁹⁷. Natomiast przez materiał dowodowy należy rozumieć sumę konkretnych dowodów w danej sprawie⁶⁹⁸.

Dokument elektroniczny stanowi źródło informacji prowadzące do weryfikacji faktów, umożliwiające tym samym dowodzenie w postępowaniu administracyjnym. W konsekwencji dokument elektroniczny należy uznać za dowód (środek dowodowy) na gruncie procedury administracyjnej. Wymaga jednak odnotowania, że w postępowaniu administracyjnym składane są również jako dowody materiały pochodne w stosunku do dokumentu elektronicznego (np. jego kopie, wydruki).

W procedurze administracyjnej, w myśl art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Użycie w treści powołanego przepisu słowa „wszystko”, a następnie posłużenie się zwrotem „w szczególności”, przy wyliczeniu środków dowodowych, prowadzi do wniosku, że w postępowaniu administracyjnym została przyjęta zasada otwartego systemu (katalogu) dowodów⁶⁹⁹. W piśmiennictwie przedstawiono klasyfikacje środków dowodowych, które różnią się w zależności od przyjętego kryterium⁷⁰⁰. W kontekście dokumentów elektronicznych warto bliżej przyrzeć się wybranym podziałom.

⁶⁹⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 430.

⁶⁹⁷ G. Adaszkiewicz, *Środki dowodowe w polskim postępowaniu podatkowym*, Toruń 1997, s. 8.

⁶⁹⁸ Wyrok NSA z 3.03.2016 r., II GSK 1982/14, LEX nr 2113056.

⁶⁹⁹ Tak G. Łaszczyca, B. Wartenberg-Kempka, *Środki dowodowe nienazwane w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, RAiP 2000/1, s. 58.

⁷⁰⁰ Zob. szerzej Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 584–587 oraz powołana tam literatura. Por.: B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, PPIA 1984/18, s. 48–64 oraz podana

Ze względu na uregulowanie w akcie rangi ustawowej dowody wymienione w Kodeksie postępowania administracyjnego (np. zeznania świadków, opinie biegłych) uważa się za dowody ustawowe (nazwane), zaś pozostałe (np. opinia instytutu naukowego, fotografia) za nienazwane (pozaustawowe). Nie budzi wątpliwości zaliczenie dokumentu (tradycyjnego) do dowodów nazwanych (zob. art. 75 § 1 zdanie drugie k.p.a.). Należy uznać, że chociaż „dokument elektroniczny”, jako termin prawny, nie występuje *expressis verbis* w art. 75–88a k.p.a. (stanowiących rozdział 5 Kodeksu postępowania administracyjnego zatytułowany „Dowody”)⁷⁰¹, to również ten środek dowodowy powinien zostać sklasyfikowany jako dowód ustawy⁷⁰². Przede wszystkim występujące w art. 75 § 1 zdanie drugie k.p.a. pojęcie dokumentu zostało użyte w znaczeniu ogólnym. Obejmuje zatem swoim zakresem znaczeniowym zarówno dokument tradycyjny, jak i elektroniczny. Nie ma przy tym znaczenia, że sposób przeprowadzenia dowodu z dokumentu elektronicznego może się różnić od dowodzenia z dokumentu tradycyjnego. Ponadto dokument elektroniczny stanowi termin ustawy pojawiający się w przepisach regulujących postępowanie administracyjne (zob. art. 54 § 2 i art. 117 § 1 k.p.a.) oraz w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (m.in. art. 1 pkt 6 i art. 3 pkt 2 u.i.d.p.). Z tych względów dokument elektroniczny powinien zostać zaliczony do dowodów nazwanych (ustawowych).

Biorąc pod uwagę sposób utrwalenia informacji, stanowiących przedmiot dowodzenia, można podzielić dowody na analogowe oraz elektroniczne (cyfrowe). Do pierwszej grupy należy zaliczyć środki dowodowe, w których informacje są zapisane bezpośrednio na materiale (zapis analogowy). Natomiast w przypadku dowodów elektronicznych informacje są przechowywane jako zapis elektroniczny (cyfrowy). Doku-

tam literatura; M. Czubalski, *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, PiP 1968/1, s. 114–124.

⁷⁰¹ W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że pojęcia „dokument elektroniczny” i „forma dokumentu elektronicznego” różnią się, co zostało omówione w podrozdziale 3.1.4. Forma dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym.

⁷⁰² Częściowo odmiennie M. Rudnicki, *Zagadnienie...*, s. 71. W tej publikacji rozważania wokół klasyfikacji dokumentu elektronicznego prowadzono w rozdziale „dowody pozaustawowe”.

ment w znaczeniu ogólnym jest środkiem dowodowym występującym w obu kategoriach, ponieważ jako dokument tradycyjny zalicza się do dowodów analogowych, a jako dokument elektroniczny do dowodów elektronicznych (cyfrowych). Warto zwrócić uwagę, że dokument elektroniczny będzie zawsze dowodem elektronicznym, ale nie każdy dowód elektroniczny będzie dokumentem elektronicznym.

Przyjmując za kryterium źródło informacji, można wyróżnić dowody osobowe i rzeczowe. Do środków dowodowych osobowych należy zaliczyć dowody pochodzące od ludzi, natomiast gdy źródłem informacji jest rzecz lub jej cechy, to taki dowód zostanie uznany za środek dowodowy rzeczowy⁷⁰³. Nie zawsze jest możliwe proste zakwalifikowanie konkretnego środka dowodowego do określonej grupy⁷⁰⁴. Dokument tradycyjny spełnia warunki pozwalające zaliczyć go zarówno do kategorii dowodów rzeczowych (papier lub inny materialny nośnik), jak i osobowych (utrwalone informacje pochodzą od człowieka). Taka sama sytuacja dotyczy dokumentu elektronicznego, którego zawartość obejmuje informacje pochodzące od człowieka utrwalone na informatycznym nośniku danych (materiale lub urządzeniu stanowiącym rzecz). Słusznie w doktrynie postuluje się wyodrębnienie środków dowodowych mieszanych, tj. osobowo-rzeczowych⁷⁰⁵. Do tej kategorii można zaliczyć dokument w znaczeniu ogólnym (zarówno jako dokument elektroniczny, jak i dokument tradycyjny).

Ze względu na okoliczności związane z powstaniem środka dowodowego możemy wyróżnić dowody pozaprocesowe (samodzielne) i procesowe. Do pierwszej grupy należą dowody istniejące niezależnie od prowadzonego postępowania administracyjnego. Powstały one ze względu na pozaprocesowe potrzeby danego podmiotu. Z kolei dowody procesowe to środki dowodowe powstałe w oparciu o przepisy procedury administracyjnej (np. zeznania świadków, przesłuchanie strony) w związku z prowadzonym postępowaniem. Warto zauważyć, że wszystkie

⁷⁰³ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 585.

⁷⁰⁴ Zob. szerzej B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 430–432; Cz. Martysz [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 586.

⁷⁰⁵ M. Czubalski, *O pojęciu...*, s. 120–122.

tego rodzaju dowody powinny zostać utrwalone w postaci dokumentu (tradycyjnego lub elektronicznego) w kształcie protokołu bądź pisma, co wynika z art. 67 § 1 k.p.a.⁷⁰⁶ W takiej sytuacji dokument (elektroniczny) jest nośnikiem treści dowodu procesowego. W konsekwencji w zależności od pełnionej funkcji dokument (elektroniczny) może być pierwotnym źródłem dowodowym (sam stanowić dowód) oraz wtórnym (być nośnikiem dla dowodu).

Dokument elektroniczny może obejmować utrwalenie informacji mających znaczenie dowodowe w postaci pisma (tekstu), dźwięku, obrazu lub obrazu z dźwiękiem. W tym kontekście mogą zachodzić wątpliwości związane z prawidłową klasyfikacją elektronicznych materiałów dowodowych. Materiał elektroniczny, spełniający warunki określone w art. 3 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1 u.i.d.p. oraz wymagania prawno-proceduralne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego, powinien być traktowany na gruncie postępowania administracyjnego jako dowód z dokumentu elektronicznego. Natomiast pozostałe materiały elektroniczne (cyfrowe) należy uznać za inne elektroniczne środki dowodowe (np. dowód elektroniczny, dowód z filmu, dowód z nagrania dźwiękowego, dowód cyfrowy).

Rozważania wokół dokumentu elektronicznego jako dowodu prowadzą do wniosku, że dokument ten można przyporządkować do istniejących już klasyfikacji. Należy podkreślić, że co do zasady zajmuje on w tych klasyfikacjach to samo miejsce co dokument tradycyjny.

Warto również zwrócić uwagę na przedstawiony w nauce prawa słuszny pogląd, w myśl którego dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 14 § 1 k.p.a. nie należy utożsamiać z dokumentem elektronicznym jako dowodem (środkiem dowodowym) w znaczeniu dokumentu publicznego lub prywatnego⁷⁰⁷. W szerszym kontekście powyższe stanowisko można sprowadzić do ogólnego stwierdzenia, że pisma procesowego

⁷⁰⁶ Przepis ten przewiduje że, organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie.

⁷⁰⁷ Zob. szerzej A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 187.

nie należy utożsamiać z dowodem (m.in. w postaci pisma). Powołane powyżej pojęcia stanowią bowiem odrębne środki procesowe (środki prawne), które zmaterializowane są jako dokumenty (elektroniczne), i podlegają osobnym reżimom prawnym w ramach postępowania administracyjnego.

Istota dokumentu (zarówno tradycyjnego, jak i elektronicznego) pozostaje niezmienna na gruncie procedury administracyjnej. Materiał (elektroniczny) traktowany jest jako dokument (elektroniczny), gdy spełnia określone w przepisach warunki konstrukcyjne (techniczne) oraz prawnoproceduralne. Natomiast zawartość tego dokumentu przesądza o jego roli (funkcji) w postępowaniu administracyjnym. W tym sensie staje się on nośnikiem (materializacją) różnych środków procesowych. W zależności od rodzaju środka procesowego utrwalonego w dokumencie elektronicznym występują różnice w jego sytuacji procesowej (w pełnionej funkcji). Z tych względów dokument elektroniczny będący dowodem nie jest tożsamy z dokumentem elektronicznym będącym pismem procesowym.

Konsekwencje procesowe naruszenia wymagań stawianych dokumentowi elektronicznemu w przepisach prawa zależą od rodzaju uchybienia oraz roli (funkcji), w jakiej występuje ten dokument w postępowaniu administracyjnym. Dowód (środek dowodowy) w postaci elektronicznej, który nie spełnia wymagań dokumentu elektronicznego, nie może być potraktowany jako dowód z dokumentu elektronicznego, lecz powinien być sklasyfikowany jako dowód elektroniczny. Nie każdy dowód w postaci elektronicznej stanowi zarazem dokument elektroniczny. Z tego względu uznanie konkretnego dowodu za dowód z dokumentu elektronicznego wymaga stwierdzenia, że ten dowód spełnia wymagania dokumentu elektronicznego. Warto również wskazać, że pismo elektroniczne, które nie zostało utrwalone jako dokument elektroniczny, nie spełnia wymagań formy dokumentu elektronicznego (art. 14 § 1 k.p.a.); nie stanowi pisma w formie dokumentu elektronicznego. Forma dokumentu elektronicznego wymaga bowiem utrwalenia czynności procesowej w piśmie (elektronicznym), stanowiącym dokument elektroniczny. W konsekwencji utrwalenie pisma elektronicznego w postaci innego

dokumentu (np. dokumentu cyfrowego) niż dokument elektroniczny nie spełnia warunków tej formy⁷⁰⁸.

Podsumowując, dokument elektroniczny może być dowodem w postępowaniu administracyjnym. Z uwagi na rozwój technologii oraz postępującą informatyzację społeczeństwa środki dowodowe w tej postaci będą zyskiwać na znaczeniu i coraz częściej pojawiać się na gruncie procedury administracyjnej.

5.1.2. Dopuszczalność dokumentu elektronicznego jako dowodu

W postępowaniu administracyjnym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.). W drugim zdaniu powołanego przepisu ustawodawca podał przykładowe dowody: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jednocześnie zgodnie z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całości kształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Z powyższych względów w piśmiennictwie stwierdzono, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada swobodnej oceny dowodów⁷⁰⁹. W świetle tej zasady daną okoliczność można udowodnić każdym dopuszczalnym środkiem dowodowym. Natomiast nieprawidłowe jest stosowanie w procedurze administracyjnej zasady formalnej teorii dowodów, która zakłada, że daną okoliczność można udowodnić wyłącznie określonymi środkami dowodowymi bądź też przez tworzenie nowych reguł korzystania ze środków dowodowych⁷¹⁰. Należy mieć jednak na uwadze, że przepisy szczególne mogą przewidywać wymaganie udowodnienia danej okoliczności wyłącznie przez konkretny środek dowodowy w nich wskazany. Przy czym „Ustalenie bez wyraźnej pod-

⁷⁰⁸ Zob. szerzej na temat wymagań formy dokumentu elektronicznego w podrozdziale 3.1.4. Forma dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym.

⁷⁰⁹ Zob. szerzej A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 547–548 oraz powołana tam literatura.

⁷¹⁰ Wyrok NSA z 9.03.1989 r., II SA 961/88, ONSA 1989/1, poz. 33.

Błażej Kwiatek – doktor nauk prawnych; urzędnik służby cywilnej; autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

W książce omówiono problematykę dokumentu elektronicznego jako pisma, czyli zasady jego sporządzenia, wniesienia i doręczenia, a także jako dowodu, analizując reguły oceny jego mocy i wiarygodności. Przedstawiono:

- praktyczne informacje na temat prawidłowego sposobu i zakresu wykorzystania dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym: elektronicznym oraz tradycyjnym,
- zagadnienie automatyzacji czynności odnoszących się do dokumentu elektronicznego,
- kwestię przekształceń i reprodukcji tego dokumentu,
- konsekwencje prawne wynikające z nieprawidłowości związanych z wykorzystaniem dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym.

Książka będzie szczególnie przydatna dla sędziów, adwokatów, radców prawnych oraz pracowników administracji publicznej, a także pracowników naukowych i studentów.

„[...] Autor analizuje funkcje i charakter prawny dokumentu elektronicznego nie tylko w perspektywie dowodowej, która dominuje w polskiej literaturze przedmiotu, ale także w szerszym kontekście informatyzacji i digitalizacji ogólnego postępowania administracyjnego, w tym wnoszenia i doręczania dokumentów elektronicznych oraz formy czynności postępowania administracyjnego [...]; recenzowany utwór ma doniosłą wartość naukową, ale także pragmatyczną; zawarte w nim liczne i cenne uwagi *de lege lata* mogą stanowić niezwykle cenne wskazówki dla organów stosujących prawo, w tym zwłaszcza sądów administracyjnych”.

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel



ZAMÓWIENIA:

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