

Aleksandra Puczek

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-9929-0196

a.puczek@uj.edu.pl.

Wykorzystanie nowoczesnych technologii przez zawodowych pełnomocników procesowych w postępowaniach administracyjnych i sądowniczych

Słowa kluczowe: nowe technologie, pełnomocnik profesjonalny, procedura administracyjna, sądy administracyjne, materiał elektroniczny

Streszczenie. Celem artykułu jest wskazanie i zwrócenie uwagi na problemy związane ze skutkami obecnych regulacji dotyczących wykorzystania nowych technologii w postępowaniach administracyjnych i sądowniczych na sytuację pełnomocników profesjonalnych.

Przez analizę uwzględnionych w prawie obowiązków oraz praw do wykorzystania nowych technologii było możliwe nazwanie głównych przeszkód powodujących wadliwość obecnych regulacji i ich nieefektywność. Różnice w procedurach, także na poziomie językowym, skutkują komplikacją stosowania pomocnych regulacji, co wpływa na spowolnienie procesów informatyzacji organów i sądów administracyjnych.

The use of new technologies in actions of professional legal representatives in administrative proceedings and administrative court proceedings

Keywords: new technologies, professional legal representative, administrative proceedings, administrative courts, electronic material

Summary: The aim of this study is to point out and draw attention to the problems connected with the effects of contemporary legal regulations of the new technologies' usage in administrative and administrative court proceedings on the legal situation of the professional legal representatives.

Through analysis of included in the legal systems obligations to use new technologies, as well as the right to them it was possible to name main obstacles that make existing regulations defective and ineffectiveness. Differences in procedures, as well on the linguistic levels make the application of the helpful regulations too complex, what slows down progressive computerization of administration and administrative courts.

Wstęp

Widoczny w każdej sferze naszego życia postęp technologiczny wpływa na wiele aspektów rzeczywistości, w tym zwłaszcza życie społeczne. Powoduje to, że mówiąc

o wykorzystywaniu nowych technologii, nie sposób mówić wyłącznie o technicznym aspekcie tego zjawiska, ale raczej o jego zróżnicowanej naturze, przez co łączy ono w sobie również aspekt społeczny, a przez to i prawny. Nowe technologie oraz zakres i szybkość ich postępu zarówno wpływają, jak i zależą od uwarunkowań społecznych. W ten sposób oddziałują też na prawo, jego stanowienie oraz stosowanie. Stają się w ten sposób dobrodziejstwem, ale w pewnych sytuacjach także dodatkowym utrudnieniem, wpływającym na sytuację stron stosunków prawnych oraz ich pełnomocników.

Nie inaczej jest w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, gdzie wykorzystywanie przez organy administracji oraz sądy rozwiązań informatycznych wpływa na kształt postępowania oraz zakres instrumentów pozostających do wykorzystania przez strony. Dostęp do nowych technologii stron oraz ich pełnomocników również wpływa na kształtowanie się postępowań. W ten sposób nowe technologie otwierają nowe możliwości działania wszystkich uczestników procesów, zwiększając efektywność oraz szybkość wykonywanej pracy, a przez to samych procedur, ale również wpływając na jej jakość. Informatyzacja jest mianowicie ściśle powiązana ze zwiększeniem dostępu do informacji¹, w tym zakresie nie sposób nie wspomnieć dostępu do systemów informacji prawnej czy też baz orzeczeń, które pozwalają szybko odnaleźć poszukiwane informacje oraz rozwiązać kluczowe problemy w danej sprawie. Jednak skutkują one także nowymi wyzwaniami i przez to problemami, które, jak wskazują uregulowania, zwiększają formalizm postępowań, a także wzrost wymagań w stosunku do stron, a zwłaszcza pełnomocników procesowych.

Wraz z postępem technologicznym i postępującą informatyzacją administracji publicznej zmienia się rola pełnomocników zarówno w sferze procesowej, jak i społecznej. Wymagając od nich dostępu do nowych technologii, wiedzy o nich i sposobach ich funkcjonowania, ustawodawca pośrednio jednocześnie nakłada na nich obowiązek zapewnienia tego dostępu reprezentowanym stronom w sytuacji, kiedy 4,5 mln osób w wieku 16-74 lat nigdy nie używało internetu, z czego 4,79 mln z tej grupy wiekowej nigdy nie używało komputera². Wśród tej grupy, świadczącej o istnieniu wykluczenia cyfrowego, są też pełnomocnicy procesowi. Dane te nabierają szczególnego znaczenia, kiedy zestawimy je z obowiązkami i oczekiwaniami, jakie wobec pełnomocników procesowych stawia prawo, zwłaszcza w świetle ich relacji z stronami oraz wpływu ich działania na sytuację prawną klientów. Szczególnego

¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 193 i n.

² *Wykluczenie cyfrowe podczas pandemii*, Federacja Konsumentów, s. 5, 15, 29, <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/n,6,1479,1,1,wykluczenie-cyfrowe-podczas-pandemii.html> [dostęp: 1.05.2023]; Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku, 21.10.2019, GUS, s. 2, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwoinformacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2019-roku,2,9.html> [dostęp: 1.05.2023].

znaczenia nabiera to również w kontekście wymagania przez organy i sądy administracyjne znajomości przez pełnomocników nowych rozwiązań technologicznych, co skutkuje także negatywnym odbiorem u prowadzących postępowania ewentualnego braku orientowania się pełnomocników w nowych technologiach³.

W niniejszym artykule, opierając się zwłaszcza na metodzie dogmatyczno-opisowej, zostaną przedstawione podstawowe problemy związane z wykorzystywaniem w postępowaniach nowych technologii przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne, a przez to i pełnomocników procesowych. Podjęta zostanie próba wyjaśnienia, czy ich wykorzystywanie ma charakter obligatoryjny i jakie narzędzia są do dyspozycji pełnomocników procesowych oraz czy są one rzeczywiście efektywne.

Pełnomocnicy wobec nowych technologii – pomiędzy obowiązkiem a uprawnieniem

Na szybkość cyfryzacji postępowań administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych bez wątpienia wpływ ma ustalenie przez ustawodawcę, czy wykorzystywanie w nich nowych technologii ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny. W ten sposób stymuluje się zarówno skalę zastosowania nowych technologii przez uczestników postępowań, jak i wpływa na rozwój tych instrumentów przez tworzenie potrzeby dla tworzenia nowych i przeznaczonych temu rozwiązań cyfrowych. Stan ten potęguje również negatywne konsekwencje związane w szczególności z brakiem pewności rozumienia i stosowania nowych rozwiązań prawnych.

Przed wszystkim regulacje dotyczące wykorzystania nowych technologii nie zostały wprowadzone w drodze zmian do istniejących ustaw, ale przez uchwalenie nowych aktów, w uzupełnieniu do istniejących regulacji. Wskutek czego stosowanie dotychczas obowiązujących przepisów proceduralnych wymaga uwzględniania regulacji zawartych w aktach prawnych regulujących wykorzystanie nowych technologii, jak min. ustaw o doręczeniach elektronicznych⁴, o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, o świadczeniu usług drogą elektroniczną, ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Prawo pocztowe oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE⁵. Są to specjalistyczne akty, zawierające rozwiązania techniczne

³ Wyrok WSA w Łodzi z 18.07.2018 r., I SA/Łd 390/18, LEX nr 2531131.

⁴ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285, dalej: „u.d.e.”.

⁵ Dz.Urz. UE L 257, s. 73.

oraz liczne definicje, co utrudnia ich stosowanie w procedurach sądowoadministracyjnych i administracyjnych. Chociaż, jak wskazano w uzasadnieniu projektu u.d.e, „celem wprowadzenia proponowanych rozwiązań ma być zapewnienie domyślnej cyfrowej wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi oraz wprowadzenie prostej i przejrzystej komunikacji elektronicznej pomiędzy podmiotami władzy publicznej a obywatelem”⁶. W rzeczywistości można uznać, że doszło do niekorzystnej zmiany prawa, mimo istniejących już i funkcjonujących rozwiązań w tych kwestiach⁷. W uzasadnieniu projektu na próżno też szukać wskazówek interpretacyjnych, które umożliwiłyby wykładnię wprowadzonych i znowelizowanych przepisów⁸.

Przede wszystkim dotychczasowe uregulowania są w tej kwestii niejednolite, co skutkuje niepewnością ich stosowania i przez to wykorzystywania nowych rozwiązań technologicznych, a także wpływa na szybkość cyfryzacji postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych. W szczególności różnice występują na poziomie systemowym. Wykorzystanie nowych technologii jest odmiennie uregulowane zarówno w procedurze administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej, co można uzasadnić różnicami w ich charakterze. Istotne w tym przypadku są zupełnie rozbieżne kierunki regulacji powyższych kwestii w k.p.a.⁹ i u.o.p.¹⁰, które wyraźnie wskazują, iż postępowanie podatkowe jest znacznie bardziej otwarte na nowe technologie i obligatoryjność ich wykorzystywania przez pełnomocników.

Odnosnie do zróżnicowania procedur przed sądami administracyjnymi i organami, do wejścia w życie u.d.e. wobec brzmienia art. 39¹ § 1d k.p.a. oraz 144a § 1b u.o.p. regulacje w tych procedurach w kwestii prawa wyboru wykorzystania komunikacji elektronicznej przez strony, w tym pełnomocników procesowych, były analogiczne jak w art. 74a § 1 pkt. 3 p.p.s.a. i oparte na zasadzie dyspozycyjności strony¹¹. W u.o.p. oraz k.p.a. analogiczna regulacja przewidująca możliwość wyboru przez stronę formy komunikacji wobec zmian wprowadzonych przez u.d.e. została uchylona. Zróżnicowanie to nie jest wobec tego konsekwentne, jak również w pełni zrozumiałe i wymaga w zasadniczo mniej sformalizowanych postępowaniach administracyjnych regulowanych k.p.a. w istocie poszukiwania rozwiązań w wielu

⁶ Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych. Druk sejmowy nr 239, Sejm IX kadencji, s. 7, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D1349AD-C36052E93C125850C003768C9/%24File/239.pdf> [dostęp: 15.06.2023].

⁷ A. Korzeniowska-Polak, *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 38.

⁸ *Ibidem*, s. 39.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej „k.p.a.”.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm., dalej „u.o.p.”.

¹¹ Postanowienie NSA z 30.09.2022 r., I FZ 106/22, Legalis.

aktach prawnych. Nadal jednak rezygnacja z korzystania przez stronę z komunikacji elektronicznej wymaga złożenia oświadczenia w tej formie, a papierowa jest bezskuteczna¹². Co więcej, w stosunku do pełnomocników procesowych uznaje się, że złożenie przez nich skargi w formie elektronicznej i podanie w niej adresu elektronicznego jest domniemaną zgodą na korzystanie z tej komunikacji¹³, samo zaś podanie adresu e-mail jest niedostateczne dla uznania, że taka zgoda jest¹⁴.

Istotnym zagadnieniem jest również zróżnicowanie obowiązków pełnomocników profesjonalnych odnośnie do wykazywania przez nich pełnomocnictwa w k.p.a. oraz u.o.p. O ile w k.p.a. złożenie pełnomocnictwa w formie dokumentu elektronicznego jest fakultatywne¹⁵, o tyle u.o.p. przewiduje obligatoryjność tej formy w stosunku do pełnomocnictwa ogólnego (art. 138d § 3 u.o.p.). Co więcej, o ile w u.o.p. pełnomocnictwo szczególne w formie elektronicznej może być złożone przez ePUAP, o tyle ogólne wyłącznie przez Portal Podatkowy. Poza tym, u.o.p. wymaga podania w każdym rodzaju pełnomocnictwa adresu do komunikacji elektronicznej. Obowiązek ten wynika wprost z art. 138c § 1 *in fine* u.o.p., a także z art. 144 § 5 u.o.p., które stanowią podstawy dla uznania, iż pełnomocnicy procesowi w postępowaniach podatkowych są obowiązani do prowadzenia z organami komunikacji elektronicznej i posiadania adresów elektronicznych.

Szczególne problemy powodował właśnie wymóg wskazania tego adresu do komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 2 pkt. 1 u.d.e. w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁶ ordynacja nie wyjaśnia, czy jest to adres e-mail, czy w ePUAP i innych portalach. Początkowo powodowało to liczne problemy interpretacyjne związane z brakiem wskazania adresu elektronicznego czy posługiwania się e-mailem.

W sytuacji braku wpisania adresu, część przedstawicieli doktryny wskazywała, że pełnomocnik profesjonalny nie ma takiego obowiązku¹⁷, z czym wobec treści u.o.p. trudno się zgodzić¹⁸. Według niektórych poglądów zwłaszcza organów podatkowych stanowiło to przeszkodę w rozpoznaniu podania (art. 169 §1a u.o.p.)¹⁹ czy wręcz przeciwnie, umożliwiło doręczanie pism drogą tradycyjną z uwagi na

¹² *Ibidem*, a także: postanowienie NSA z 18.08.2022 r., III FZ 277/22, Legalis.

¹³ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 23.01.2023 r., I SA/Bd 657/22.

¹⁴ Postanowienie NSA z 28.09.2022 r., III OZ 556/22, Legalis.

¹⁵ *Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020, s. 32, a także: wyrok NSA z 4.04.2020 r., I OSK 2133/18, CBOSA.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344.

¹⁷ M. Charkiewicz, *Pełnomocnik na gruncie prawa podatkowego – istota, pozycja prawna i zakres odpowiedzialności*, Białystok 2021, s. 162.

¹⁸ D. Gregorczyk, *Obowiązek oraz skutki niewskazania adresu elektronicznego pełnomocnika w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 3, s. 43.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 7.11.2017 r., I SA/Po 538/17, LEX nr 2395573.

uznanie tego braku za problemami technicznymi²⁰. W chwili obecnej traktuje się to jako usuwalny brak formalny²¹. Nie wymaga się również od pełnomocników wskazywania konta ePUAP, ale jakiegokolwiek adresu elektronicznego, który umożliwia z nimi komunikację tą drogą²², mimo że początkowo traktowano ten wymóg bardzo wąsko jako adres w ePUAP bądź portalu podatkowym²³.

Ponadto na poziomie regulacji dotyczących m.in. doręczeń elektronicznych obowiązujących aktualnie widoczna jest również niesymetryczność na poziomie podmiotowym obowiązku wykorzystywania nowych technologii pomiędzy pełnomocnikami stron postępowania spoza sfery administracji publicznej a organami oraz sądami, przez nałożenie na te ostatnie obowiązku posiadania zarejestrowanych adresów elektronicznych do doręczeń.

W założeniu ustawodawcy wyrażonym w przepisach u.d.e. usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego ma charakter domyślny i znajduje zastosowanie pomiędzy wskazanymi w u.d.e. podmiotami, gdy przepisy wprost nie regulują trybu doręczenia, a jedynie wskazują na konieczność jego dokonania na potrzeby komunikacji z podmiotem publicznym²⁴. Ma ona też pierwszeństwo przed innymi sposobami doręczenia, wskutek czego zawsze cała korespondencja wymienionymi w u.d.e. podmiotami powinna odbywać się przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na zarejestrowane w bazie adresy do doręczeń elektronicznych²⁵.

Jak zostało wskazane w art. 8 u.d.e., „podmiot publiczny jest obowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych”. Podmioty niepubliczne wymienione w art. 9 ust. 1 u.d.e., czyli wykonujące zawód, w ramach którego uczestniczą w ciągłej wymianie korespondencji z podmiotami publicznymi, jak również przedsiębiorcy, od 1 stycznia 2025 r. są zobowiązani. Jak wskazuje Martyna Wilbrandt-Gotowicz, są to podmioty niepubliczne w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.d.e., które jednak profesjonalnie uczestniczą w obrocie prawnym²⁶. Nadal jednak mają one prawo

²⁰ Wyrok NSA z 22.03.2017 r., I GSK 166/17, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 101; wyrok NSA z 13.09.2017 r., I GSK 552/17, LEX nr 2379304.

²¹ Wyrok NSA z 26.04.2018 r., II FSK 3054/17, LEX nr 2500648.

²² Wyroki: WSA w Gliwicach z 14.01.2022 r., I SA/GI 1172/21, LEX nr 3294927 oraz NSA z 15.09.2020 r., II GSK 3929/17, LEX nr 3060694; wyrok NSA z 26.04.2018 r., II FSK 3054/17, LEX nr 2500648; WSA w Olsztynie z 25.09.2017 r., I SA/OI 576/17, LEX nr 2377798.

²³ Wyroki: WSA w Gdańsku z 12.09.2017 r., I SA/Gd 994/17, LEX nr 2374132, WSA we Wrocławiu z 29.11.2016 r., I SA/Wr 651/16, LEX nr 2284885.

²⁴ J. Kurek, *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Legalis 2022, komentarz do art. 8, teza 4.

²⁵ P. Gacek, *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 83.

²⁶ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Świtała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 9.

wyboru pomiędzy posiadaniem adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Ustawodawca pozostawił zatem pełnomocnikom dowolność w zakresie wyboru usługi publicznej albo kwalifikowanej, co umożliwia też zmianę wyboru tych usług (art. 23 ust. 2 i 3 u.d.e.)²⁷. W tym wypadku warto zauważyć, że w tym stanie prawnym dochodzi do zróżnicowania pozycji pełnomocnika strony niebędącej organem administracji publicznej i pełnomocnika organu. Wydaje się, że ten ostatni, zwłaszcza kiedy działa w strukturach reprezentowanego przez siebie organu, zobowiązany jest do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych.

Zgodnie z art. 10 u.d.e. inne niż wymienione w art. 9 u.d.e. podmioty niepubliczne nadal będą miały prawo, nie zaś obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych. W ten sposób możliwe jest moim zdaniem rozróżnienie obowiązku i prawa posiadania przez zawodowych pełnomocników procesowych adresu do doręczeń elektronicznych. Z jednej strony od 10 grudnia 2023 r. będą oni zobowiązani do posiadania „służbowego” zarejestrowanego w ministerialnej bazie adresu do doręczeń elektronicznych, do spraw wyłącznie związanych z prowadzeniem przez nich działalności w ramach zawodu zaufania publicznego. W tym zakresie obowiązek ten jest obligatoryjny. Z drugiej zaś, jako prywatne osoby fizyczne, mają oni prawo do posiadania takiego adresu, co czyni wprowadzone rozwiązanie fakultatywnym²⁸. Mimo brzmienia art. 32 ust. 2 u.d.e. może to jednak prowadzić kolejno do problemów z wyborem w toku procedur właściwego adresu (zwłaszcza gdy pełnomocnik prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą), co w konsekwencji będzie wpływało na skuteczność działania pełnomocnika w sprawie.

Powyżej opisane rozwiązania wskazują, że wraz z rozszerzeniem sfery zastosowania nowych technologii dochodzi do coraz większego sformalizowania wykonywania funkcji przez pełnomocników procesowych. Co istotne, sformalizowanie to dotyczy nie tyle wyłączenie czynności prawnych, co materialno-faktycznych, tj. doręczeń. Może to mieć w szczególności negatywne konsekwencje wobec stron, a przede wszystkim samych pełnomocników głównie w sferze odpowiedzialności zawodowej. W tym zakresie warto wobec tego rozważyć, czy w ogóle statuowanie takich obowiązków, tj. ustawowych nakazów stosowania nowych technologii dla podstawowych działań pełnomocników procesowych, jest uzasadnione. Przede wszystkim, czy nie spowoduje w tym zakresie powstania kolejnych podstaw wyłączenia cyfrowego, a także skomplikowania mimo wszystko całych procedur, bez względu na wprowadzone wyjątki, w tym zwłaszcza w art. 39 k.p.a. Widoczne jest

²⁷ B. Kwiatek, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, Warszawa 2023, art. 9, LEX/el.

²⁸ *Ibidem*.

to zwłaszcza wobec istnienia alternatywnych i sprawdzonych przez lata metod komunikacji. Trudno bowiem upatrywać tutaj w pełni konsekwentnego działania proekologicznego w kierunku ograniczenia chociażby wykorzystywania papieru w tych procedurach. Akta sprawy, zarówno u podmiotów publicznych, jak i pełnomocników, będą nadal prowadzone również w formie papierowej, z uwagi na brak obowiązku prowadzenia ich wyłącznie w formie cyfrowej. Skutkiem takich działań jest zasadniczo podzielenie pomiędzy podmiotami czynności utrwalenia tych akt w formie papierowej i ewentualnie ograniczenie kosztów ich doręczenia.

Niezależnie jednak od powyższych obowiązków ustanowionych dla pełnomocników wobec cyfryzacji postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, nowe technologie otwierają dla nich również nowe możliwości. Wpływają na przyspieszenie pracy oraz mogą zwiększać jej efektywność. Nadal jednak zauważalny jest brak konsekwencji ustawodawcy w tym zakresie i istnienie nieuzasadnionych różnic w regulacjach, co wpływa na zróżnicowanie również możliwości osiągnięcia skutków w toku postępowań.

Odmienności zauważalne są przede wszystkim pomiędzy k.p.a. i p.p.s.a. w kontekście postępowania dowodowego. O ile art. 75 § 1 k.p.a. dopuszcza jako dowód wszystko, co może przysłużyć się do wyjaśnienia sprawy, o tyle p.p.s.a. wprowadza w tym zakresie znaczące ograniczenia. Tym samym różnie kształtowane są możliwości działania pełnomocnika procesowego w zależności od postępowania, w jakim występuje.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym zasadą jest otwarty katalog środków dowodowych, umożliwiający uwzględnienie w nich również dokumentów elektronicznych oraz innych środków dowodowych umożliwionych przez nowe technologie²⁹. Jako tzw. nienazwane środki dowodowe uznajemy „[...] środki powstające w wyniku rozwoju nauki i techniki, w szczególności dowody z filmu, utrwalonego obrazu telewizyjnego, fotografii, fotokopii, planów, rysunków, płyt lub taśm dźwiękowych i innych materiałów oraz przyrządów utrwalających lub przenoszących obrazy lub dźwięki, maszynowe wypisy urządzeń liczących, opinie instytutu naukowego lub naukowo-badawczego”³⁰. Oznacza to też możliwość przedstawiania ich na różnorodnych nośnikach³¹, ważne jest jedynie, aby były one nośnikami informacji służących wyjaśnieniu sprawy. Stąd dowodami takim mogą być: informacje zgromadzone na kontach płatnika składek prowadzonym w for-

²⁹ M. Gajda-Durlik, *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022 r., nr 2, s. 126 in.

³⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Faza rozpoznawcza postępowania*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 258.

³¹ M. Gajda-Durlik, *Use of...*, s. 124.

mie elektronicznej³², elektroniczne bazy danych³³, płyty z nagraniami cyfrowymi³⁴, a także zdjęcia z programu Google Earth, nagrania wykonane telefonem komórkowym czy badania genetyczne³⁵.

Inaczej, również z powodu odmiennego celu procedury, jest w p.p.s.a., gdzie dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu uzupełniającego wyłącznie z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Dowód ten musi być niezbędny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w ramach sądowej kontroli administracji publicznej (art. 106 § 3 *in fine* p.p.s.a.). Z regulacji tej wynika, że nie każdy dowód może być dopuszczony w tym postępowaniu, lecz jedynie dowód z dokumentów³⁶. W ten sposób wykluczono możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek innych dowodów poza dowodami z dokumentów³⁷, co jest równoznaczne z wykluczeniem przeprowadzenia dowodu z dokumentów elektronicznych innych aniżeli dokumenty tekstowe. Dokument powinien mieć treść wyrażoną słowem pisany, mówionym lub grafiką, utrwaloną na odpowiednim nośniku, będącą dowodem pewnego stanu rzeczy³⁸. W ten sposób może nim być np. wydruk strony internetowej, ale już nie ona sama³⁹, tak samo nie może być nim film bądź fotografia wykonana telefonem komórkowym⁴⁰.

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 czynności⁴¹. Sąd, przeprowadzając dowód utrwalony cyfrowo będący np. zapisem obrazu lub dźwięku, zastępowałby organ administracji publicznej i przeprowadzał za niego postępowanie

³² Wyroki: WSA w Gliwicach z 1.12.2022 r., III SA/GI 630/22, LEX nr 3449892, WSA w Poznaniu z 8.09.2022 r., III SA/Po 198/22, LEX nr 3411566.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2020 r., VI SA/Wa 1351/20, LEX nr 3190822.

³⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 25.04.2018 r., II SA/Ke 189/18, LEX nr 2501123.

³⁵ J. Chmielewski, *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2016, nr 7-8, s. 29, a także powołane tam wyroki: WSA w Krakowie z 6.03.2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1209/11, CBOSA; WSA w Łodzi z 17.01.2014 r., sygn. akt II SA/Łd 748/13, CBOSA; WSA w Łodzi z 24.10.2012 r., sygn. akt III SA/Łd 593/12, CBOSA; WSA w Krakowie z 25.10.2011 r., III SA/Kr 1425/10, CBOSA; WSA w Warszawie z 27.03.2013 r., sygn. akt V SA/Wa 1174/12, CBOSA.

³⁶ B. Dauter, [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 106.

³⁷ Wyrok NSA z 21.2.2008 r., II OSK 76/07, CBOSA.

³⁸ A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4, s. 75-84.

³⁹ Wyrok NSA z 14.04.2021 r., III FSK 3121/21, LEX nr 3169102.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.01.2010 r., II SA/Go 907/09, CBOSA.

⁴¹ Wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2019 r., I SA/Kr 955/19, LEX nr 2751625, a także wyroki NSA: z 15.01.2008 r., I OSK 554/07, Legalis; z 24.08.2010 r., II FSK 586/09, z 11.01.2012 r., I FSK 447/11, Legalis; z 21.03.2014 r., II OSK 2589/12, Legalis.

dowodowe, co wykracza poza kognicję sądów administracyjnych⁴². Jako przyczynę niedopuszczenia takich dowodów podaje się nie tyle jednak formę tego dowodu, co właśnie brak jego niezbędności dla wyjaśnienia sprawy⁴³.

Kolejnym *novum*, które różni te procedury, jest także możliwość przeprowadzenia tzw. e-rozpraw, które są możliwe na gruncie p.p.s.a., ale jeszcze nie k.p.a. O ile rzeczywiście można uznać, że w postępowaniu administracyjnym nie pełni ona aż tak istotnej roli, o tyle nie można zaprzeczyć, że wydaje się, iż przez sam fakt uregulowania w k.p.a. takiego rozwiązania uzasadnione jest również ujednolicenie procedury w tym zakresie. Ustawodawca wprowadził do postępowania sądowoadministracyjnego możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość związku z wprowadzeniem stanu epidemii. Od 2021 r. takie rozwiązanie znajduje się już w p.p.s.a., gdzie w art. 94 § 2 p.p.s.a. przewidziano, iż 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 sądu⁴⁴. Warte podkreślenia jest, że z treści przepisu wynikają znacznie większe ograniczenia umożliwiające korzystanie z tej możliwości, niż z art. 15zsz4 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁵. Powoduje to, że rozwiązanie w p.p.s.a. wydaje się znacznie bardziej rygorystyczne, a przez to i iluzoryczne. W istocie nie wprowadza ono e-rozpraw powszechnie, jedyne w wyjątkowych i ściśle ograniczonych wypadkach. Niezależnie od tego, nadal w przypadku postępowań administracyjnych takie rozwiązania są na razie w fazie projektu nowelizacji k.p.a. Możliwość zdalnego udziału w rozprawie administracyjnej przewidziana jest obecnie wyłącznie dla osób pozbawionych wolności, a w tym i ich pełnomocników (art. 93a k.p.a.).

⁴² R. Bulejak, J. Matarewicz, *Komunikacja elektroniczna strony i jej pełnomocnika z sądem w toku postępowania sądowoadministracyjnego*, „Palestra” 2023, nr 3, s. 64.

⁴³ Por. m.in. wyrok NSA z 26.02.2019 r., II GSK 4808/16, CBOSA.

⁴⁴ R. Bulejak, J. Matarewicz, *Komunikacja...*, s. 64.

⁴⁵ Dz.U. poz. 1842 ze zm. Por. szerzej: W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 17-33.

Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika, że wykorzystywanie nowych rozwiązań technologicznych przez pełnomocników profesjonalnych w toku postępowania administracyjnego w dużej mierze zależy od przewidzenia takiej możliwości dla organów i sądów administracyjnych. Oznacza to, że pozycja pełnomocnika procesowego w tym aspekcie jest lustrzanym odbiciem możliwości technicznych podmiotów publicznych, choć zauważalne opisane przykłady niesymetryczności obowiązków w tym zakresie. Zależy również od kształtu regulacji prawnej, a ona – co wykazała analiza – nie jest jednolita i budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Źródłem takiego stanu jest w szczególności znowelizowanie dotychczasowych rozwiązań w drodze wielu aktów prawnych, a także brak stworzenia kompleksowej i pełnej regulacji dotyczącej wykorzystania nowych technologii w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Stanu tego nie naprawia również wprowadzanie ostatecznie analogicznych rozwiązań w różnych procedurach, gdy dokonywane jest to w różnym czasie. W konsekwencji prawa i obowiązki w zakresie korzystania z nowych rozwiązań technologicznych przez pełnomocników profesjonalnych wymagają ich konstruowania z wielu zróżnicowanych przedmiotowo uregulowań. Ich określenie wymaga również ciągłego weryfikowania aktualności danego rozwiązania, jak również jego istnienia w danej procedurze.

Także sposób dotychczasowej regulacji powoduje, że dużą rolę w interpretacji przepisów w tym zakresie odrywa praktyka organów oraz sądów administracyjnych. Jest to przyczyną zróżnicowanego rozumienia wielu instytucji, co negatywnie wpływa na pewność prawa i tym samym sposób wykonywania funkcji przez pełnomocników zawodowych. Stąd też konieczna jest ciągła praca nad prawidłową regulacją zarówno istniejących, jak i dopiero projektowanych rozwiązań technicznych.

Literatura

- Bulejak R., Matarewicz J., *Komunikacja elektroniczna strony i jej pełnomocnika z sądem w toku postępowania sądownoadministracyjnego*, „Palestra” 2023, nr 3.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J., *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, Legalis 2022.
- Charkiewicz M., *Pełnomocnik na gruncie prawa podatkowego – istota, pozycja prawna i zakres odpowiedzialności*, Białystok 2021.
- Chmielewski J., *Ciekawe środki dorodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra” 2016, nr 7-8.
- Dauter B., [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 106.
- Gacek P., *Doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych jako podstawowy sposób doręczenia pism w procedurze administracyjnej – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12.
- Gajda-Durlik M., *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022 r., nr 2.

- Gregorczyk D., *Obowiązek oraz skutki niewskazania adresu elektronicznego pełnomocnika w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 3.
- Knysiak-Molczyk H., *Faza rozpoznawcza postępowania*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.
- Korzeniowska-Polak A., *Wyjątki od zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym ogólnym na adres do doręczeń elektronicznych*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6.
- Kwiatek B., [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, Warszawa 2023.
- Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020.
- Piątek W., *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2.
- Tokarz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 4.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, Wojsyk K., Wilbrandt-Gotowicz M., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.