

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers

E-administracja

Krakow Jean Monnet Research Papers

1

E-administracja

**Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta
administracja publiczna
w Unii Europejskiej**

REDAKCJA

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2022

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja: dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSiZ

Opracowanie redakcyjne: Patrycjusz Piławski, Piotr Art

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-673-9
<https://doi.org/10.12797/9788381386739>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

E-ADMINISTRACJA Z PERSPEKTYWY PRAWA EUROPEJSKIEGO

SŁAWOMIR DUDZIK

Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych	13
--	----

MAGDALENA FEDOROWICZ

E-administracja nadzorcza na rynku finansowym UE a stabilność finansowa z perspektywy projektów rozporządzeń DORA i MiCA.....	29
--	----

MONIKA NIEDŹWIEDŹ

Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy	49
--	----

DAMIAN SZULC

Is the Central Register of Beneficial Owners a Reliable and Independent Source of Information? Different ways of Implementing the 4th and 5th AML Directives in Poland and Germany	69
--	----

CZĘŚĆ II

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI JAKO KATALIZATOR TRANSFORMACJI W KIERUNKU

ADMINISTRACJI OTWARTEJ, ODPOWIEDZIALNEJ I ŚWIADCZĄCEJ E-USŁUGI

DLA OBYWATELI

INGA KAWKA

Wdrożenie sieci 5G jako warunek rozwoju europejskich inteligentnych miast.....	91
--	----

ADAM J. JAROSZ

Digitalizacja usług publicznych na przykładzie biletów komunikacji miejskiej	111
--	-----

ALICJA SIKORA

Rozważania o koncepcji e-demokracji w unijnym porządku prawnym	127
--	-----

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

E-procurement and the Principle of Transparency in Public Procurement in the European Union	147
--	-----

RENATA ŚLIWA

Regulatory Impact Assessment –

Retrospect Preview, Purpose, Consequences: Toward e-RIA..... 165

CZĘŚĆ III

AKTUALNE WYZWANIA CYFROWE DLA POLSKIEJ ADMINISTRACJI

MARIUSZ GODLEWSKI

E-administracja w procesie inwestycyjnym. Elektroniczna forma składania wniosków
w postępowaniu budowlanym – uwagi na tle ostatnich nowelizacji prawa
budowlanego..... 185

TOMASZ GRZYBOWSKI

Granice cyfrowej kontroli podatnika na przykładzie zmian uszczelniających w VAT 203

MAŁGORZATA KOŻUCH

Czy e-postępowanie mediacyjne zwiększa odpowiedzialność administracji?..... 221

ELŻBIETA MAŁECKA

Wybrane aspekty wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce na przykładzie
Urzędu Transportu Kolejowego 237

PIOTR RUCZKOWSKI

Elektroniczny tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 255

CZĘŚĆ IV

E-ADMINISTRACJA JAKO CZYNNIK ZWIĘKSZAJĄCY POTENCJAŁ ADMINISTRACJI

PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE I PAŃSTWACH STOWARZYSZONYCH ORAZ ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH

ITAI APTER

International and EU E-Norm and Decision Making (E-Governance):
Lessons for Public Administrations for the COVID-19 Era and Beyond..... 269

MIOMIRA P. KOSTIĆ

E-Public Policies and the Issue of Gender Equality..... 287

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

Migration et e-administration en France..... 305

ONDREJ MITAL

The Impact of Social Media Use on E-communication Between Government
and Public: The Case of Slovakia 315

Indeks osobowy 337

MONIKA NIEDŹWIEDŹ¹

DOKUMENT W POSTACI ELEKTRONICZNEJ JAKO DOWÓD W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I SĄDOWOADMINISTRACYJNYM W ŚWIELE WYTYCZNYCH RADY EUROPY

ABSTRAKT: Ostatnia dekada przyniosła postępującą cyfryzację i informatyzację życia społecznego i gospodarczego. Jest to trend nie tylko europejski, ale także ogólnoświatowy, a cyfryzacja i informatyzacja stanowią narzędzia w procesach globalizacji. Regulacje k.p.a., jak również p.p.s.a. z uwzględnieniem zmian przewidzianych w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych odpowiadają ramowym standardom wynikającym z wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z 30 stycznia 2019 r. Analiza prawa krajowego oraz wzajemne odesłania między aktami prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego świadczą o dążeniu do ugruntowania wspólnych europejskich standardów. Dokument w postaci elektronicznej sukcesywnie wypierał będzie tradycyjne dokumenty, jednak nie można w tym kontekście zapominać o osobach informatycznie wykluczonych oraz o przyjętej zasadzie równorzędności tradycyjnej papierowej formy dokumentu i postaci elektronicznej. W kontekście wrastającej internacjonalizacji postępowań administracyjnych istotne jest zapewnienie wspólnych standardów informatycznych, aby ułatwić, a niekiedy wręcz umożliwić posługiwanie się dokumentem w postaci elektronicznej za granicą oraz ułatwić przekazywanie między państwami dokumentów elektronicznych z publicznych rejestrów.

¹ Dr hab. Monika Niedźwiedź, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, <https://orcid.org/0000-0002-4822-6119>.

SŁOWA KLUCZOWE: dokument elektroniczny, dowód w postaci elektronicznej, postępowanie administracyjne, sąd administracyjny

ELECTRONIC DOCUMENT AS EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN THE LIGHT OF THE GUIDELINES OF THE COUNCIL OF EUROPE

ABSTRACT: The last decade has brought a progressive digitalization and computerization of social and economic life. It is a European trend, but also a global one, and digitization and computerization are tools in the processes of globalization. Regulations of the Code of Administrative Procedure, as well as of the law on the proceeding before administrative courts, taking into account the amendments provided for in the Act of 18 November 2020 on electronic service of documents, correspond to the framework standards resulting from the guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on electronic evidence in civil and administrative proceedings of 30 January 2019. Analysis of national law and cross-references between legal acts, national, EU and international standards show that we strive to strengthen common European standards. Electronic documents will gradually replace traditional documents, however, in this context, we cannot forget about IT-excluded people and the adopted principle of equivalence between the traditional paper form of the document and the electronic form. In the context of the increasing internationalization of administrative proceedings, it is important to ensure common IT standards in order to facilitate, and sometimes even enable the use of an electronic document abroad and facilitate the transfer of electronic documents from public registers between countries.

KEYWORDS: electronic document, electronic evidence, administrative proceeding, administrative court

1. Wstęp

Ostatnia dekada przyniosła postępującą cyfryzację² i informatyzację³ życia społecznego i gospodarczego. Jest to trend nie tylko europejski, ale także ogólnoświatowy, a cyfryzacja i informatyzacja stanowią narzędzia w procesach globalizacji. Nie dziwi zatem, że zjawiska te znajdują przełożenie także w poszczególnych dziedzinach prawa, w tym na gruncie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. W polskim porządku prawnym w informatyzacji postępowania administracyjnego

² Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* cyfryzacja to „rozpowszechnianie i popularyzowanie techniki cyfrowej oraz wprowadzanie na szeroką skalę infrastruktury elektronicznej”.

³ Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* informatyzacja to „wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.”.

i sądowoadministracyjnego szczególną rolę odegrały ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wraz z jej licznymi nowelizacjami⁴ oraz, w ostatnim czasie, ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych⁵. Z kolei w prawie europejskim *sensu largo* (tj. obejmującym dorobek prawny Unii Europejskiej, jak również Rady Europy) uwagę zwracają rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (eIDAS)⁶ oraz wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z 30 stycznia 2019⁷. Warto podkreślić, że w wytycznych Rady Europy znajdują się liczne odesłania do rozporządzenia eIDAS, a w obu aktach podkreśla się transgraniczny wymiar zagadnienia.

Dokument jest uważany za najbardziej rozpowszechniony i pewny środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym⁸. Jest to zarazem jedyny dowód, którego przeprowadzenie jest możliwe w świetle ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹. Nie dziwi więc fakt, że postępująca transformacja postaci dokumentu z tradycyjnej w elektroniczną budzi zainteresowanie doktryny i praktyki z perspektywy postępowania dowodowego.

Brak jest ogólnej ustawowej definicji dokumentu. W doktrynie natomiast wskazuje się, że istotą dokumentu jest to, że stanowi on akt pisemny wyrażający określone myśli lub wiadomości¹⁰. Dla pojęcia dokumentu bez znaczenia jest to, z jakiego materiału został sporządzony¹¹, co wydaje się sprzyjać cyfryzacji postępowania dowodowego. W art. 3 pkt 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zawarto definicję dokumentu elektronicznego. Zgodnie z powołanym przepisem dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych.

⁴ T.j. Dz.U. 2021, poz. 670.

⁵ Dz.U. 2020, poz. 2320.

⁶ Dz.Urz. UE 2014, L 257, s. 73.

⁷ CM (2018)169-addfinal.

⁸ Zob. P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 141.

⁹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

¹⁰ Zob. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 141.

¹¹ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 76 k.p.a.* [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 457.

Celem niniejszego opracowania jest spojrzenie na zagadnienie informatyzacji postępowania dowodowego (w zakresie odnoszącym się do dowodu z dokumentu) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym z perspektywy standardów europejskich, w szczególności w świetle wspomnianych wytycznych Rady Europy, oraz próba oceny nieuchronnie następujących zmian, w szczególności zaś antycypowanie problemów, z którymi przyjdzie mierzyć się w związku z zachodzącymi zmianami.

2. Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów w postaci elektronicznej w postępowaniach cywilnych i administracyjnych

2.1. Uwagi ogólne

Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów w postaci elektronicznej w postępowaniach cywilnych i administracyjnych zostały przyjęte 30 stycznia 2019 r.¹² Ich opracowanie poprzedził raport z badania krajowych porządków prawnych, który ukazał się w 2016 r.¹³ Wytyczne mają na celu wspieranie państw członkowskich Rady Europy w mierzeniu się z zagadnieniami powstającymi w związku z pojawieniem się w postępowaniach administracyjnych i sądowych dowodów w postaci elektronicznej¹⁴ i stymulowanie przyjmowania wspólnych standardów przez państwa członkowskie Rady Europy.

Dowód w postaci elektronicznej został zdefiniowany w wytycznych jako każdy dowód (środek dowodowy – M.N.) pochodzący z danych zawartych lub wyprodukowanych przez jakiekolwiek urządzenie, którego działanie zależy od oprogramowania, lub dane przechowywane lub przesyłane za pomocą systemu komputerowego lub sieci. Wytyczne dotyczą zatem nie tylko dowodu w postaci dokumentu, ale każdego środka dowodowego, który przybiera postać elektroniczną (zatem także np. zdigitalizowane zapisy z przesłuchania świadków)¹⁵. Zdefiniowano także pojęcie metadanych, czyli

¹² CM (2018)169-add1final.

¹³ Raport przygotował Europejski Komitet ds. Współpracy Prawnej (CDCJ) pod przewodnictwem Stephena Masona i Uwe Rasmussena, CDCJ(2015)14 final.

¹⁴ Zob. także pkt 9 Memorandum wyjaśniającego do wytycznych, przyjętego 17 stycznia 2019 r., CM (2018)169-add2.

¹⁵ Na potrzeby niniejszego opracowania ograniczono się jednak wyłącznie do dokumentu jako środka dowodowego i pod tym kątem przeprowadzono analizę wytycznych oraz regulacji prawa krajowego.

elektronicznych informacji, jak data utworzenia lub zmiany pliku (dokumentu), autor, data wysłania, data doręczenia (tzw. *digital fingerprint*) oraz pojęcie dostawcy usług zaufania. To ostatnie pojęcie zostało zdefiniowane przez odwołanie się do unijnego rozporządzenia eIDAS. Zgodnie z wytycznymi dostawca usług zaufania oznacza osobę fizyczną lub prawną, która świadczy przynajmniej jedną usługę zaufania jako kwalifikowany lub niekwalifikowany dostawca usług zaufania. Uwagę zwraca szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy wytycznych. Odnoszą się one zarówno do postępowań cywilnych, jak i administracyjnych, a pojęcie „sąd” dla potrzeb ich zastosowania obejmuje każdy właściwy organ pełniący funkcje orzecznicze (w znaczeniu rozstrzygania spraw)¹⁶.

2.2. Zasady dotyczące posługiwania się dokumentem w postaci elektronicznej zawarte w wytycznych

Szczegółowe rozwiązania dotyczące dowodów w postaci elektronicznej zostały poprzedzone sformułowaniem zasad ogólnych odnoszących się do wszystkich typów dowodów. Po pierwsze, ocena mocy dowodowej dowodu w postaci elektronicznej należy do organu krajowego. Po drugie, wprowadzona zostaje zasada neutralności technologicznej, zgodnie z którą forma dowodu nie ma znaczenia dla jego oceny. Nie może być ani powodem dyskryminacji, ani uprzywilejowania dowodu w postaci elektronicznej. Po trzecie, sformułowana została zasada „równości broni” (*equality of arms*), zgodnie z którą okoliczność, iż strona posługuje się dowodem w postaci elektronicznej, nie może wpływać na jej sytuację prawną¹⁷.

W kontekście możliwości wykorzystania dowodu w postaci elektronicznej zwrócono uwagę na to, że organy nie powinny co do zasady wykluczać dowodu w postaci elektronicznej z powodu braku zaawansowanego, kwalifikowanego lub certyfikowanego podpisu elektronicznego¹⁸. Oznacza to, że każdy dokument w postaci elektronicznej powinien w świetle Wytycznych stanowić dowód. Inną kwestią jest ocena mocy dowodowej dokumentu, który nie został podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym. Zgodnie z zasadami ogólnymi zawartymi w Wytycznych jest ona dokonywana zgodnie z przepisami prawa krajowego. Złożenie podpisu kwalifikowanego w świetle Wytycznych nie wymaga od sądu (organu) analizy technologii użytej do jego utworzenia, wystarczające jest sprawdzenie w unijnym rejestrze, czy pochodzi on od jednego z dostawców usług zaufania. Ponadto wydruki z rejestrów publicznych

¹⁶ Zob. Memorandum wyjaśniające, pkt 14.

¹⁷ Zob. Memorandum wyjaśniające, pkt 17.

¹⁸ Pkt 7 wytycznych. Zob. na temat rodzajów podpisów elektronicznych, o których mowa w pkt 7 wytycznych, art. 3 pkt 11, 12 i 14 rozporządzenia 910/2014 (eIDAS).

prowadzonych zgodnie z wymogami prawa krajowego powinny stanowić dowód tego, co zostało w nich stwierdzone¹⁹.

Wskazano, że dowód jest przeprowadzany w oryginalnym formacie, bez konieczności przedłożenia np. wydruków. Wreszcie zwrócono uwagę na istotne zagadnienie, które ściśle wiąże się z elektroniczną postacią dowodu (dokumentu), a mianowicie na znaczenie tzw. metadanych, czyli elektronicznej „metryki” dokumentu pozwalającej na ocenę jego autentyczności i integralności, a w konsekwencji decydujących o możliwości wykorzystania tego dowodu i jego mocy dowodowej²⁰.

W zakresie zbierania i przekazywania dokumentów w postaci elektronicznej zwrócono uwagę na konieczność opracowania procedur bezpiecznego przekazywania i przechowywania dowodów w postaci elektronicznej, zwracając uwagę na konieczność zachowania integralności, oryginalnego formatu dokumentu oraz znaczenie usług zaufania w kontekście transgranicznego przekazywania dokumentów.

W kontekście przechowywania dowodów w postaci elektronicznej (zarówno przez okres toczącego się postępowania, jak i archiwizowania²¹) wyzwaniem jest stworzenie rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo przechowywanych danych oraz pozwalających na ich przechowywanie w oryginalnym standardowym formacie. W tym ostatnim przypadku zaleca się stosowanie standardów międzynarodowych²².

3. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

3.1. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

Zagadnienie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym doczekało się ostatnio monograficznego opracowania²³. Poruszono w nim istotne

¹⁹ Zob. pkt 24 wytycznych oraz pkt 43 Memorandum wyjaśniającego.

²⁰ Zob. pkt 25 Memorandum wyjaśniającego.

²¹ Zob. także Rekomendacje Komitetu Rady Ministrów Rady Europy w sprawie archiwizowania dokumentów w formie elektronicznej w sektorze prawnym z 9 września 2003 r., Rec (2003) 15 wraz z jej omówieniem D. Naęcz, *Europejska polityka dostępu do dokumentów i archiwów* <https://www.archiwa.gov.pl/images/docs/eupolityka.pdf>, s. 25-36.

²² Zob. pkt 25 wytycznych oraz pkt 45 Memorandum wyjaśniającego.

²³ B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.

zagadnienia związane z posługiwaniem się dokumentem elektronicznym na różnych etapach postępowania administracyjnego: od jego wszczęcia aż po zagadnienia związane z doręczeniem decyzji w postaci elektronicznej. Jak już wspomniano, niniejsze opracowanie zostało ograniczone do fazy postępowania dowodowego.

Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej są zobowiązane do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W zakresie postępowania dowodowego z zasady tej wynikają dla organów administracji publicznej określone obowiązki, takie jak ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, określenie dowodów koniecznych dla udowodnienia tych faktów oraz zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego w sprawie z zapewnieniem stronie czynnego udziału w postępowaniu dowodowym²⁴. W przepisach k.p.a. brak jest definicji pojęcia „dowód”. Pod pojęciem „dowodu” można rozumieć dowodowe źródła, czynności dowodowe, środki dowodowe, dowodzenie oraz wynik wnioskowania²⁵. Środkami dowodowymi są wszelkie źródła informacji umożliwiające dowodzenie²⁶. W doktrynie wskazuje się, że najbardziej powszechnym, a jednocześnie najbardziej pewnym środkiem dowodowym jest dowód z dokumentu²⁷. Jak już wspomniano, brak jest w k.p.a. ustawowej definicji dokumentu. Definicję dokumentu zawierają natomiast niektóre akty prawa pochodnego UE. Tytułem przykładu dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego²⁸ w art. 2 pkt 3 oraz zastępująca ją Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego²⁹ w art. 2 pkt 6 stanowi, że: „dokument” oznacza: a) jakąkolwiek treść

²⁴ Zob. szerzej: B. Adamiak, *Komentarz do art. 7 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 66–67; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 137–138; M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2017, s. 71.

²⁵ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 116; M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 72–73.

²⁶ D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, s. 60; B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1984, nr 665, s. 47; eadem, *Komentarz do art. 75 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 397; M. Niedźwiedz, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 73.

²⁷ P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 141 i cyt. tam literatura.

²⁸ Dz.Urz. UE 2003, L 345, s. 90.

²⁹ Dz.Urz. UE 2019, L 172, s. 56. Zgodnie z art. 19 dyrektywy 2019/24 Dyrektywa 2003/98/WE, zmieniona dyrektywą wymienioną w załączniku I części A, traci moc od dnia 17 lipca 2021 r., bez

niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub zapisaną w postaci elektronicznej lub zarejestrowaną w postaci dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej); b) każdą część tej treści.

Wskazuje się, że istotą dokumentu jest to, że stanowi on akt pisemny wyrażający określone myśli lub wiadomości³⁰. Dla pojęcia dokumentu bez znaczenia jest materiał, z którego dokument został sporządzony³¹, zatem postać elektroniczna nie stanowi przeszkody w uznaniu dokumentu za dowód w sprawie.

Pojęcie „dokumentu elektronicznego”, jak już wspomniano, zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zgodnie z powołanym przepisem dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. W myśl art. 3 pkt 1 ww. ustawy informatyczny nośnik danych to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej.

W kontekście definicji dokumentu elektronicznego w literaturze zwraca się uwagę na pominięcie podpisu „jako tradycyjnie istotnej cechy dokumentu”, przyjmując tym samym rozumienie zbliżone do podejścia informatyków i urzędników-użytkowników Internetu, dla których dokumentem jest plik w formacie HTML i strona WWW³². Tak szerokie rozumienie dokumentu elektronicznego odpowiada jednak definicji zawartej we wspomnianych Wytycznych Rady Europy, a także we wspomnianych aktach prawa pochodnego UE (dyrektywa 2003/98 i 2019/24). Warto zaznaczyć, że na mocy wprowadzonej ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych nowelizacji art. 14 k.p.a.³³ sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej.

Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje zasadę otwartego katalogu środków dowodowych. W myśl art. 75 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co

uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich określonych w załączniku II części B terminów transpozycji do prawa krajowego i rozpoczęcia stosowania tych dyrektyw. Odesłania do uchylonej dyrektywy odczytuje się jako odesłania do niniejszej dyrektywy zgodnie z tabelą korelacji w załączniku III.

³⁰ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, s. 112; B. Adamiak, *Komentarz do art. 76 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 360; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 141. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 73.

³¹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 76 k.p.a....*, s. 457. Por. definicja „dokumentu” w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98.

³² Tak G. Szpor, *Komentarz do art. 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* [w:] *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, wyd. 2, C. Martys, G. Szpor, K. Wojsyk (red.), Warszawa 2015.

³³ Zob. § 1a.

może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty (urzędowe i prywatne), zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

W świetle regulacji k.p.a. dowodem może być także dokument w postaci elektronicznej, także jeśli nie jest podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym. Okoliczność, czy dokument został podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym, czy też nie, będzie miała natomiast istotny wpływ na ocenę mocy dowodowej takiego dokumentu.

Rozróżnia się formalną i materialną moc dowodową dokumentu. Formalna (zewnątrzna) moc dokumentu oznacza, że wystawca dokumentu rzeczywiście zaświadczył to, co w nim wskazano. Moc materialna (wewnętrzna) dotyczy skuteczności prawnej tego, co zawarto w dokumencie i jego znaczenia dla wyniku postępowania³⁴. Szczególną moc dowodową mają zwykle dokumenty urzędowe. Zgodnie z art. 76 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej postaci przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone³⁵.

W postępowaniu dowodowym nie zawsze przedkładane są oryginały dokumentów. Nierzadko strony przedstawiają uwierzytelnione kopie dokumentów tradycyjnych. Powstaje pytanie, w gruncie rzeczy techniczne, ale o doniosłych konsekwencjach prawnych, w jaki sposób następuje poświadczenie za zgodność z oryginałem dokumentu w postaci elektronicznej. W myśl art. 76a § 2a k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 5 października 2021 r., jeżeli odpis dokumentu został sporządzony w postaci dokumentu elektronicznego, poświadczenia jego zgodności z oryginałem, o którym mowa w § 2, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego³⁶. Odpisy dokumentów poświadczone elektronicznie

³⁴ Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, s. 406.

³⁵ Warto odnotować, że definicję dokumentu urzędowego zawiera także Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych z Tromsø z 18 czerwca 2009 r., która stanowi, że „dokumenty urzędowe” to wszystkie informacje utrwalone w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane i posiadane przez władze publiczne (art. 1 B).

³⁶ Art. 76a § 2a zmieniony przez art. 61 pkt 20 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 5 października 2021 r. Definicje kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego zostały zawarte odpowiednio w art. 3 pkt 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE 2014, L 257, s. 73), wdrożonego ustawą z dnia 5 września 2016 o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1173); w art. 3 pkt 14a w zw. z art. 20aa–20ad ustawy z dnia 17 lutego 2005 o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 816).

sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁷.

Procesy globalizacji oraz pogłębionej integracji na kontynencie europejskim skutkują tym, że coraz częściej organy administracji publicznej mają do czynienia ze stanami faktycznymi, których ustalenie wymaga uwzględnienia elementu zagranicznego: w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego stają przed koniecznością pozyskania dowodu³⁸ za granicą³⁹, a forma elektroniczna dokumentu stanowi duże ułatwienie w postępowaniach o wymiarze transgranicznym. Możliwość posługiwania się dokumentem w postaci elektronicznej w postępowaniu dowodowym stanowi istotne ułatwienie w postępowaniu administracyjnym z elementem zagranicznym.

Analiza przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności otwarty system dowodów, nie stoi na przeszkodzie posłużeniu się zagranicznym dokumentem jako dowodem w postępowaniu przed polskimi organami, o ile oczywiście może przyczynić się do wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności. Nieco bardziej złożona jest kwestia posłużenia się zagranicznym dokumentem urzędowym. Przez zagraniczny dokument urzędowy rozumie się „dokument sporządzony przez organ państwa obcego, w ramach powierzonych mu kompetencji, we właściwej postaci”⁴⁰, zarówno jego oryginał, jak i jego odpis bądź uwierzytelniony wyciąg. Z dopuszczeniem zagranicznego dokumentu urzędowego jako dowodu związane są dwie kwestie. Po pierwsze, czy i na jakich warunkach zagraniczny dokument urzędowy może być dopuszczony do obrotu prawnego w Polsce, a w konsekwencji brany pod uwagę jako

³⁷ Zob. art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, nr 40, poz. 230 ze zm.

³⁸ W znaczeniu środka dowodowego.

³⁹ Zob. np. M. Niedźwiedź, *Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydanych w związku z wykonaniem wniosku o przekazanie informacji w ramach współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.05.2017 r., C-682/15, Berlioz Investment Fund S.A. przeciwko Directeur de l'administration des Contributions directes*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 52; eadem, *Zasada wzajemnego uznawania w europejskim prawie administracyjnym na przykładzie wzajemnego uznawania praw jazdy – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.03.2012 r., C-419/10, Wolfgang Hofmann przeciwko Freistaat Bayern*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 48.

⁴⁰ Co do pojęcia dokumentu urzędowego na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego zob. G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 73-77; Ł.D. Dąbrowski, *Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych. Wybrane zagadnienia procesowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, t. 14, s. 124. P. Rylski, *Komentarz do art. 1138 k.p.c. [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Artykuły 1096-1217*, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2013, s. 313.

dowód (moc dowodowa)⁴¹. Drugą kwestią jest wartość dowodowa dokumentu urzędowego dopuszczonego do obrotu w Polsce⁴².

Z tą pierwszą kwestią wiąże się zagadnienie legalizacji zagranicznego dokumentu urzędowego. Przez legalizację zagranicznego dokumentu urzędowego należy rozumieć dopuszczenie do obrotu takiego dokumentu jedynie w przypadku dołączenia do niego dokumentu krajowego w postaci klauzuli legalizacyjnej umożliwiającej posłużenie się dokumentem w innym systemie prawnym niż system jego powstania⁴³. Legalizacja zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonych lub uwierzytelnionych w państwie przyjmującym mieści się co do zasady w zakresie funkcji konsularnych⁴⁴. Ograniczenie lub zniesienie wymogu legalizacji dokumentów urzędowych jest przedmiotem umów międzynarodowych. Polska jest stroną m.in. konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonej w Hadze 5 października 1961 r.⁴⁵, która swym zakresem obejmuje także co do zasady dokumenty administracyjne. Wymóg legalizacji dokumentów w stosunkach między umawiającymi się stronami znoszą także zwykłe umowy międzynarodowe i akty prawa unijnego normujące zagadnienia pomocy prawnej⁴⁶. Jeśli chcemy się posłużyć w Polsce zagranicznym dokumentem urzędowym i nie zniesiono wymogu legalizacji, dokument powinien być opatrzony tzw. klauzulą *apostille*. Z kolei jeśli chcemy okazać polski dokument urzędowy i wykorzystać go jako dowód w postępowaniu administracyjnym w innym państwie, także powinien być opatrzony taką klauzulą. W Polsce poświadczanie dokumentów leży w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych (właściwego urzędnika MSZ). Klauzula *apostille* ma fizycznie postać przyklejanego, dodatkowego blankietu z pieczęcią MSZ i podpisem właściwego urzędnika. W przypadku dokumentu elektronicznego powstaje szczególne zagadnienie legalizacji dokumentu w tej

⁴¹ Pojęcie mocy dowodowej dokumentu może być użyte w znaczeniu formalnym (czy dokument może być w ogóle dowodem) oraz w znaczeniu materialnym (w znaczeniu jego wartości dowodowej). Rozróżnienie to jest znacznie bardziej istotne w obrocie z zagranicą z uwagi na powstające zagadnienie dopuszczalności zagranicznego dokumentu jako dowodu z samego faktu jego pochodzenia od obcej władzy. W obrocie krajowym, o ile dowód nie jest sprzeczny z prawem, rozróżnienie to ma mniejsze znaczenie. Stąd mowa jest po prostu o mocy dowodowej dokumentu krajowego.

⁴² Zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 76-77.

⁴³ Zob. *ibidem* oraz szerzej: P. Czubik, *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998, s. 21; Ł.D. Dąbrowski, *Moc dowodowa...*, s. 121.

⁴⁴ Zob. S. Sawicki, *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992, s. 140-144; S. Bogucki et al., *Funkcje konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 165-170.

⁴⁵ Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 76-77 oraz s. 178-193.

⁴⁶ Szerzej *ibidem*, s. 189-191 oraz 286-290.

postaci. Jeśli wyjściowym formatem dokumentu jest forma tradycyjna (papierowa), dokument z klauzulą *apostille* należałoby przekształcić w format elektroniczny (plik w odpowiednim formacie), a następnie przekazać organowi, podpisując podpisem zaufanym, kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem osobistym. Obecnie nie ma możliwości wydawania klauzuli *apostille* w postaci elektronicznej. W związku ze wzrostem znaczenia narzędzi komunikacji elektronicznej w międzynarodowym obrocie prawnym Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego wspólnie z Krajowym Stowarzyszeniem Notariuszy Stanów Zjednoczonych zainicjowali w 2006 r. pilotażowy program *e-apostille*. Jego celem jest promowanie oraz pomoc we wdrażaniu funkcjonalnego i bezpiecznego oprogramowania umożliwiającego wydawanie klauzuli *apostille* w postaci elektronicznej oraz funkcjonowanie prowadzonych w postaci elektronicznej rejestrów wydawanych klauzul⁴⁷. Począwszy od 2012 r., z fazy eksperymentalnej program stał się w państwach stronach – na zasadzie dobrowolnej akceptacji – dodatkowym stałym komponentem systemu legalizacji dokumentów publicznych ustanowionego przez konwencję haską z 1961 r. Państwa strony konwencji mają swobodę wyboru, czy będą uczestniczyły w programie⁴⁸.

Podkreślić jednak należy, że w coraz większym zakresie znosi się wymogi legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, zwłaszcza w stosunkach z państwami pozostającymi w ścisłej współpracy gospodarczej, społecznej i politycznej. Dotyczy to w szczególności obszaru Unii Europejskiej. W tym kontekście wskazać należy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1191 z 6 lipca 2016 r. w sprawie uproszczenia wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej⁴⁹. Celem przyjętego rozporządzenia jest ustanowienie systemu dalszego uproszczenia formalności administracyjnych dotyczących obiegu dokumentów urzędowych i ich kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem, wydanych przez organ jednego państwa członkowskiego celem przedłożenia w innym państwie członkowskim⁵⁰. Zgodnie art. 2 rozporządzenia ma ono zastosowanie do dokumentów urzędowych, których celem jest stwierdzenie co najmniej jednego z następujących faktów: urodzenia, pozostawania osoby przy życiu, zgonu, imienia

⁴⁷ The Hague Conference on Private International Law, Permanent Bureau, Apostille Handbook. A handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention, Hague 2013, http://www.hcch.net/upload/apostille_hbe.pdf, s. 75.

⁴⁸ Ibidem, s. 78. Zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 182-183. Szerzej na temat technicznych aspektów funkcjonowania *e-apostille* i elektronicznych rejestrów zob. *ibidem*, s. 78-84. Zob. także P. Czubik, *Elektroniczne klauzule apostille i elektroniczna weryfikacja autentyczności klauzul – zarys problematyki* [w:] „Nowy Przegląd Notarialny” 2009, nr 3, s. 5-10.

⁴⁹ Dz.Urz. UE 2016, L 37, s. 97.

⁵⁰ Zob. motywy 3. preambuły oraz art. 2 rozporządzenia 2016/1191.

i nazwiska, małżeństwa, w tym zdolności do zawarcia małżeństwa i stanu cywilnego, rozvodu, separacji prawnej lub unieważnienia małżeństwa, zarejestrowanego związku partnerskiego, w tym zdolności do zawarcia zarejestrowanego związku partnerskiego i statusu związanego z zarejestrowanym związkiem partnerskim, rozwiązania związku partnerskiego, separacji prawnej lub unieważnienia związku partnerskiego, pochodzenia dziecka, przysposobienia, miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu, obywatelstwa, braku wpisu do rejestru karnego. Ponadto dotyczy także dokumentów urzędowych, których przedstawienia można wymagać od obywateli UE mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, jeżeli wyrażą wolę głosowania lub kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub w wyborach lokalnych państwie zamieszkania⁵¹. Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia 2016/1191 dotyczy ono m.in. dokumentów wydanych przez organ sądowy lub urzędnika sądowego państwa członkowskiego, w tym prokuratora, sekretarza sądowego, dokumentów administracyjnych, aktów notarialnych⁵². Rozporządzenie obejmuje swym zakresem także elektroniczne wersje dokumentów urzędowych, jednak w tym zakresie każde państwo członkowskie powinno rozstrzygnąć zgodnie z własnym prawem krajowym, czy i na jakich warunkach można przedkładać dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej⁵³.

Kiedy zagraniczny dokument urzędowy zostanie już dopuszczony do obrotu prawnego, a w konsekwencji uznane zostanie, iż może stanowić dowód w sprawie, aktualne staje się zagadnienie oceny wartości dowodowej zagranicznego dokumentu urzędowego. Wartość dowodowa dokumentu jest oceniana zgodnie z prawem krajowym państwa, na terytorium którego dokument ma być wykorzystany jako dowód. Z dotychczasowych rozważań oraz z kierunków nowelizacji k.p.a. (m.in. z art. 14 § 1a k.p.a.) mających na celu upowszechnianie narzędzi komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym wynika, że forma elektroniczna dokumentu nie powinna wpływać na jego moc dowodową. Inną kwestią jest natomiast to, czy zagraniczny dokument urzędowy będzie zrównany pod względem wartości dowodowej z krajowym dokumentem urzędowym, bez względu na formę (tradycyjną czy elek-

⁵¹ Zob. np. art. 9 ust. 2 lit. b) dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.Urz. UE 1994, L 368/38 ze zm.

⁵² Takich jak urzędowe zaświadczenia stwierdzające zarejestrowanie dokumentu lub fakt jego istnienia w określonej dacie oraz urzędowych lub notarialnych poświadczeń podpisów.

⁵³ Zob. motyw 9 preambuły do rozporządzenia 2016/1191. Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 189-193 oraz s. 286-291.

troniczną). W szczególności powstaje kwestia, czy będzie on korzystał z domniemań prawnych, które prawo krajowe wiąże z dokumentem urzędowym⁵⁴.

Drugim zagadnieniem związanym z posłużeniem się zagranicznym dokumentem w postępowaniu dowodowym, powstającym niezależnie od jego postaci (tradycyjnej lub elektronicznej), jest kwestia ewentualnego wymogu jego tłumaczenia. Zgodnie z art. 27 Konstytucji RP w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Z kolei w świetle art. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 1 ustawy o języku polskim język polski jest językiem urzędowym instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, natomiast podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim. Z przytoczonych przepisów prawa nie wynika zakaz wykorzystywania dokumentów sporządzonych w języku obcym, lecz wynika nakaz posługiwania się w postępowaniu administracyjnym tłumaczeniami obcojęzycznych dokumentów. Przy czym dowodem jest treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie⁵⁵.

3.2. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle ustawy z dnia

30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Zakres postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jest ograniczony⁵⁶. Zgodnie z art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Wspomniany przepis posługuje się ogólnie pojęciem „dokumentu” bez czynienia rozróżnienia co do formy dokumentu (tradycyjna lub elektroniczna). Kierunki ewolucji ustawy mające na celu uwzględnienie procesów informatyzacji pozwalają stwierdzić, że forma dokumentu nie wpływa na dopuszczalność dokumentu jako dowodu. Stwierdzenie to jest w sumie dość oczywiste w świetle innych regulacji p.p.s.a., tych aktualnie obowiązujących bądź

⁵⁴ Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 75-78.

⁵⁵ Zob. *ibidem*, s. 78-79.

⁵⁶ Zob. m.in. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 279-286; eadem, *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2016, s. 673-678; B. Dauter, *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 495-504; M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Komentarz do artykułu 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015, s. 501-504.

mających obowiązywać w przyszłości⁵⁷. Zgodnie z art. 12b, dodanym na mocy noweli z 2014 r., obowiązującym od 31 maja 2019 r.⁵⁸, określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Zgodnie z art. 12b § 2 w postępowaniu dokumenty elektroniczne wnoszą się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą, a sąd doręcza takie dokumenty stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W sytuacji gdy nie wszystkie strony korzystają ze środków komunikacji elektronicznej, sąd administracyjny w myśl art. 12b § 3 w celu doręczania pism w postępowaniu przekształca postać otrzymanych od stron pism odpowiednio z formy elektronicznej w formę tradycyjną przez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku albo z formy papierowej w formę elektroniczną poprzez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w postaci dokumentu elektronicznego. Strona, która w toku postępowania powołuje się na dokument, stosownie do art. 48 § 1 p.p.s.a., zobowiązana jest złożyć jeszcze przed rozprawą oryginał dokumentu. Zgodnie z art. 48 § 3a ustawy p.p.s.a., który zaczął obowiązywać z dniem 1 października 2029 r.⁵⁹, jeśli odpis dokumentu został sporządzony w postaci dokumentu elektronicznego, poświadczenia jego zgodności z oryginałem dokonuje się z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach prawa.

Jeśli dokument został sporządzony w wyjściowym formacie elektronicznym, w świetle art. 12b p.p.s.a. nie jest wykluczone przedłożenie go jako dowodu w postępowaniu przed sądem w oryginalnej postaci elektronicznej. Natomiast w świetle art. 48 § 3a p.p.s.a. na chwilę obecną oddalona w czasie jest możliwość sporządzenia odpisu dokumentu w postaci elektronicznej (np. podpisanego podpisem bezpiecznym skanu dokumentu w postaci papierowej). Teoretycznie nie ma przeszkód, aby w postępowaniu przed sądem administracyjnym posłużyć się zagranicznym dokumentem w postaci elektronicznej, także zagranicznym dokumentem urzędowym w tej postaci. Kwestia zrównania mocy dowodowej urzędowego dokumentu zagranicznego i krajowego wynika z odpowiedniego stosowania art. 1138 k.p.c. na mocy odesłania

⁵⁷ Szczególną datą jest w tym wypadku data 1 października 2029 r., kiedy to zaczął obowiązywać w odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego regulacje wprowadzone ustawą z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Zob. art. 96 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach.

⁵⁸ Dodany ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014, poz. 183.

⁵⁹ Zob. art. 96 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

zawartego w art. 300 ustawy p.p.s.a.⁶⁰ Jak już wspomniano, dowodem jest treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie. W kwestii tłumaczenia dokumentu zagranicznego na podstawie art. 106 § 5 ustawy p.p.s.a. w postępowaniu przed sądem administracyjnym odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 256 k.p.c. Zgodnie z tym ostatnim sąd może zażądać, aby dokument w języku obcym był przełożony przez tłumacza przysięgłego. W świetle powołanych przepisów sąd administracyjny jest zatem uprawniony do żądania odpowiedniego urzędowego tłumaczenia dokumentu, z którego ma przeprowadzić dowód uzupełniający. Jeśli strona nie przedstawi (samodzielnie lub na wezwanie sądu) urzędowego tłumaczenia takiego dokumentu, sąd powinien zlecić wykonanie takiego tłumaczenia, gdy przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie⁶¹.

4. Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Problemy, które pojawiają się w orzecznictwie sądów administracyjnych, dotyczą kwestii technicznych (informatycznych) nieuchronnie związanych z elektroniczną postacią dokumentu. W wyroku NSA z 18 marca 2021 r. III FSK 3155/21 pojawiła się kwestia weryfikacji podpisu osoby upoważnionej do wydania postanowienia wydanego w postaci elektronicznej. Wydanie aktu w postaci dokumentu elektronicznego skutkuje koniecznością zbadania nie tylko tego, czy podpisane zostało przez upoważnioną osobę, lecz również, czy zostało przez nią opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Sąd odwołał się przy tym do definicji kwalifikowanego podpisu elektronicznego zawartej w rozporządzeniu eIDAS. Zwrócono uwagę na konieczność weryfikacji przez sąd administracyjny rozpatrujący skargę na akt administracyjny w postaci dokumentu elektronicznego weryfikacji podpisu kwalifikowanego. To z kolei implikuje konieczność posiadania (pozyskania) danych umożliwiających taką weryfikację. Tylko bowiem, jak wskazuje sąd, po dokonaniu odpowiedniej weryfikacji złożonego podpisu sąd administracyjny jest władny stwierdzić, czy zachowane zostały wymogi formalne pozwalające na uznanie ważności zaskarżonego aktu, i przejście do kolejnego etapu kontroli sądowej. Sąd wskazał przy tym, że dowodem na okoliczność podpisania po-

⁶⁰ Szerzej zob. M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna...*, s. 125.

⁶¹ *Ibidem*, s. 126. Szerzej zob. H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 106...*, s. 677 wraz z powołanym tam orzecznictwem.

stanowienia przez osobę widniejącą na wizualizacji postanowienia znajdującego się w aktach administracyjnych nie może być posiadanie przez nią ważnego certyfikatu. Konieczne jest wykazanie, że to konkretny certyfikat posłużył do złożenia podpisu poprzez sięgnięcie do raportu weryfikacji podpisu (proces walidacji na podstawie art. 32 ust. 1 rozporządzenia eIDAS). Dotyczy to nie tylko weryfikacji podpisu na aktach administracyjnych będących przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, ale także podpisów na dokumentach w postaci elektronicznej przedkładanych jako dowód w sprawie. W wyroku tym pojawiła się także kwestia przeprowadzenia dowodu ze strony internetowej. Odwołując się do wcześniejszego wyroku NSA (wyrok z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. I OSK 1298/20), w tym kontekście wskazano, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym dopuszczalny jest wyłącznie dowód z dokumentu. Strona internetowa, jako nośnik informacji podlegający zmianom w czasie, nie spełnia przesłanek umożliwiających uznanie jej za dokument. Dowód taki byłby dopuszczalny, gdyby treść strony internetowej na określoną datę została ustalona w sposób wiarygodny, np. przez wydrukowanie treści strony internetowej (jej zrzutu ekranowego). Jednym z częściej występujących problemów związanych z posługiwaniem się dokumentami w postaci elektronicznej jest wykazanie, że dokument taki rzeczywiście został wysłany, w sytuacji gdy odbiorca kwestionuje fakt jego otrzymania. W przypadku dokumentów przesyłanych za pośrednictwem platformy e-PUAP istotną rolę odgrywają urzędowe poświadczenia wysłania lub otrzymania dokumentu. Jednak w postępowaniach administracyjnych niekiedy dopuszcza się złożenie wniosku w sposób niesformalizowany (np. e-mailem). Tak jest np. w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sąd wskazał, że zasadniczo ciężar dowodu potwierdzającego okoliczność wysłania do organu wniosku o udzielenie informacji publicznej spoczywa na wnioskodawcy. W niniejszej sprawie skarżąca przedstawiła dowody potwierdzające, że wysłała e-mail do spółki. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, który twierdzi, że nie otrzymał e-maila, powinien tę okoliczność wykazać za pomocą dokumentów chociażby w postaci logów systemowych⁶². Wydruk z logów jest takim dokumentem i może stanowić dowód z dokumentu prywatnego dopuszczalny do jego przeprowadzenia przez sąd w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. Na marginesie warto odnotować wymianę poglądów między sądem a podmiotem zobowiązanym do udostępnienia danych w kwestii kompetencji sądu do analizy wydruku z logów systemowych. Sąd zwrócił uwagę, że do przyjęcia jest twierdzenie spółki, że sąd nie jest obeznany w logach komputerowych, i dlatego zbędne jest ich dostarczanie sądowi.

⁶² Chronologicznych zapisów zawierających informację o zdarzeniach i działaniach dotyczących systemu informatycznego, systemu komputerowego czy komputera.

Kwestia możliwości oceny tego dowodu pozostaje w gestii sądu. Nie można wykluczyć, że niekiedy konieczne może okazać się zasięgnięcie opinii biegłego. Warto odnotować także uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. I FPS 2/21, w której wskazano, że zgodnie z art. 57 § 1 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 oraz art. 12b § 1 i art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a. skargę stanowiącą załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

5. Podsumowanie

Podsumowując, stwierdzić należy, że regulacje k.p.a., jak również p.p.s.a. z uwzględnieniem zmian przewidzianych w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych odpowiadają ramowym standardom wynikającym z Wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z 30 stycznia 2019 r. Analiza prawa krajowego oraz wzajemne odesłania między aktami prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego świadczą o dążeniu do ugruntowania wspólnych europejskich standardów. Wytyczne mają wprawdzie charakter bardzo ogólny, jednak pozwalają na zidentyfikowanie kilku węzłowych zagadnień dotyczących dokumentu w postaci elektronicznej jako dowodu. Dokument w postaci elektronicznej sukcesywnie będzie wypierał tradycyjne dokumenty, jednak nie można w tym kontekście zapominać o osobach informatycznie wykluczonych oraz o przyjętej zasadzie równorzędności tradycyjnej papierowej formy dokumentu i postaci elektronicznej. W kontekście wrastającej internacjonalizacji postępowań administracyjnych istotne jest zapewnienie wspólnych standardów informatycznych, aby ułatwić, a niekiedy wręcz umożliwić posługiwanie się dokumentem w postaci elektronicznej za granicą oraz ułatwić przekazywanie między państwami dokumentów elektronicznych z publicznych rejestrów. Przechowywanie dokumentów elektronicznych w chmurze może ułatwić dostępność dokumentów, ale otwiera z kolei dyskusję na temat cyberbezpieczeństwa danych. Wyzwaniem dla organów stosujących prawo będzie na pewno analiza metadanych w celu oceny autentyczności i integralności przedłożonego dokumentu w postaci elektronicznej, także w kontekście oceny wiarygodności i mocy dowodowej dokumentu. Ocena znaczników czasu, analiza formatu XML czy wykorzystanie technologii blockchain będą wymagały dodatkowych umiejętności, a niekiedy wsparcia technicznego.

Cyfryzacja postępowania dowodowego to jednak proces nieunikniony, znak czasów, sprzyjający realizacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady szybkości postępowania.

Bibliografia

- Adamiak B., *Komentarz do art. 7 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *Komentarz do art. 75 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *Komentarz do art. 76 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1984, nr 665.
- Bogucki S., Krasuska-Terrillon A., Mikołajczyk B., Wach B., Zieliński M., *Funkcje konsułów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Czubik P., *Elektroniczne klauzule apostille i elektroniczna weryfikacja autentyczności klauzul – zarys problematyki*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2009, nr 3.
- Czubik P., *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998.
- Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.
- Dauter B., *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dąbrowski Ł.D., *Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych. Wybrane zagadnienia procesowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, t. 14, s. 120-132, <https://doi.org/10.26106/n932-2872>.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.
- The Hague Conference on Private International Law, Permanent Bureau, *Apostille Handbook. A handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention*, Hague 2013, http://www.hcch.net/upload/apostille_hbe.pdf.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Zalańska K., *Komentarz do artykułu 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 106 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2016.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, Warszawa 2016.

- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Mason S., Rasmussen U., *The Use Of Electronic Evidence in Civil and Administrative Law Proceedings and Its Effect on the Rules Of Evidence and Modes of Proof, A Comparative Study and Analysis*, European Committee on Legal Co-Operation (CDCJ), Strasbourg, 27 July 2016 CDCJ(2015)14 final.
- Nałęcz D., *Europejska polityka dostępu do dokumentów i archiwów*, <https://www.archiwa.gov.pl/images/docs/eupolityka.pdf>.
- Niedźwiedź M., *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2017.
- Niedźwiedź M., *Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydanych w związku z wykonaniem wniosku o przekazanie informacji w ramach współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.05.2017 r., C-682/15, Berlioz Investment Fund S.A. przeciwko Directeur de l'administration des Contributions directes*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 52-64.
- Niedźwiedź M., *Zasada wzajemnego uznawania w europejskim prawie administracyjnym na przykładzie wzajemnego uznawania praw jazdy – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.03.2012 r., C-419/10, Wolfgang Hofmann przeciwko Freistaat Bayern*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 11, s. 48-59.
- Rylski P., *Komentarz do art. 1138 k.p.c. [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Artykuły 1096-1217*, H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2013.
- Sawicki S., *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992.
- Strzelec D., *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015.
- Szpor G., *Komentarz do art. 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [w:] Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, wyd. 2, C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk (red.), Warszawa 2015.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 76 k.p.a. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 76 k.p.a. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

Książka powstała w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego i koordynowanego przez prof. Sławomira Dudzika i dr hab. Ingę Kawkę projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Zebrane w monografii artykuły naukowe dotyczą szerokiego spektrum zagadnień związanych z cyfrową transformacją administracji publicznej w Europie. Pierwsza część książki została poświęcona analizie e-administracji z perspektywy prawa europejskiego. Następnie cyfryzację administracji przedstawiono jako katalizator transformacji administracji otwartej, odpowiedzialnej i świadczącej e-usługi dla obywateli. Książka ukazuje również wpływ digitalizacji na funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Ostatnia część opracowania dotyczy e-administracji jako czynnika zwiększającego potencjał administracji w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych oraz na szczeblu międzynarodowym.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim, praktyków: sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych, adwokatów i radców prawnych oraz studentów i doktorantów prawa, administracji i ekonomii. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji w Polsce i Europie oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-673-9

