

# E-administracja

**Wyzwania  
dla cyfrowych  
usług publicznych  
w Unii Europejskiej**

# E-Government

**Challenges  
for Digital  
Public Services  
in the EU**

REDAKCJA / EDITED BY

**Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa**

**Krakow Jean Monnet Research Papers**





**E-administracja**

**E-Government**

**Wyzwania  
dla cyfrowych  
usług publicznych  
w Unii Europejskiej**

**Challenges  
for Digital  
Public Services  
in the EU**

## **Krakow Jean Monnet Research Papers**

**3**

# **E-administracja    E-Government**

## **Wyzwania dla cyfrowych usług publicznych w Unii Europejskiej    Challenges for Digital Public Services in the EU**

**REDAKCJA / EDITED BY**

**Sławomir Dudzik • Inga Kawka • Renata Śliwa**



**Kraków 2024**

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

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

Renata Śliwa   
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej, Kraków  
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors and Księgarnia Akademicka, 2024

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UKEN

Opracowanie redakcyjne: Artur Foryt (j. francuski), Dorota Ilnicka (j. polski), Christopher Thornton (j. angielski)

Projekt okładki: Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8368-025-5  
<https://doi.org/10.12797/9788383680255>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytet 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: akademicka.pl

# SPIS TREŚCI | TABLE OF CONTENTS

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

## CZĘŚĆ I

### OCHRONA UNIJNYCH WARTOŚCI I PRAW PODSTAWNYCH JAKO ODPOWIEDŹ NA RYZYKO ZWIĄZANE Z CYFRYZACJĄ USŁUG PUBLICZNYCH

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Immigration en France : garanties et risques des procédures administratives<br>et judiciaires dématérialisées. Migration et e-administration en France..... | 13 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

MARTA GRABOWSKA

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cyfryzacja administracji publicznej w Unii Europejskiej w świetle <i>Berlin Declaration<br/>on Digital Society and Value-Based Digital Government, 2020</i> ..... | 29 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

KINGA SABINA ZIELIŃSKA

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| E-administracja działająca w granicach prawa i godna zaufania. Prawo do prywatności<br>i ochrona danych osobowych jako wyzwanie dla rozwoju e-administracji ..... | 45 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## CZĘŚĆ II

### INKLUZYWNE CYFROWE USŁUGI PUBLICZNE

## PART II

### INCLUSIVE DIGITAL PUBLIC SERVICES

INGA KAWKA

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Włączenie cyfrowe w prawie Unii Europejskiej ..... | 67 |
|----------------------------------------------------|----|

AGATA CEBERA

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wykluczenie cyfrowe osób starszych a rozwój e-usług w administracji w Polsce ..... | 87 |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|

JAKUB GRZEGORZ FIRLUS

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Dostępność cyfrowa jako standard e-usług polskiej administracji publicznej –<br>zarys problemu..... | 107 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

TOMASZ KOSICKI

|                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Publiczna usługa hybrydowa jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu<br>cyfrowemu i usprawniania ogólnego postępowania administracyjnego – wybrane<br>zagadnienia ..... | 131 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### **CZĘŚĆ III**

#### **PERSPEKTYWY ROZWOJU CYFROWYCH USŁUG PUBLICZNYCH W EUROPIE**

MIOMIRA P. KOSTIĆ

Development of Smart Cities and On-line Public Services Due to Quality  
of the Citizens' Criminal Policy Protection..... 153

IRYNA FYSHCHUK

Strengthening Municipalities' Resilience against Cyber Attacks in Ukraine..... 171

AGNIESZKA KASTELIK-SMAZA

Sztuczna inteligencja w edukacji – szanse, zagrożenia, ramy prawne..... 189

RENATA ŚLIWA

Infrastructure-driven Approach to Digital Transition..... 215

YULIIA VOLKOVA, YULIIA LEHEZA

Digitalization of the Environmental Protection..... 229

### **PART III**

#### **PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF DIGITAL PUBLIC SERVICES IN EUROPE**

### **CZĘŚĆ IV**

#### **WYZWANIA DLA ROZWOJU E-USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE**

PIOTR RUCZKOWSKI

Cyfryzacja administracji na przykładzie projektowanych zmian w przepisach  
o cmentarzach i chowaniu zmarłych..... 253

TOMASZ GRZYBOWSKI, JACEK JAŚKIEWICZ

E-formalizm procedur jurysdykcyjnych w perspektywie zasady zaufania do władzy  
publicznej..... 263

MONIKA KAWCZYŃSKA

The Access to Open Data and Re-use of Public Sector Information:  
The Polish Perspective..... 281

AGATA NODŹAK

Informatyzacja administracyjnego postępowania egzekucyjnego i jej wpływ  
na skuteczność egzekucji administracyjnej..... 301

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

Digitalization of Appeal Proceedings in Public Procurement in Poland..... 325

ALAN BEROUD

E-działania w obszarze wsparcia przewozu pasażerskiego na przykładzie  
Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie..... 345

### **PART IV**

#### **CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC E-SERVICES IN POLAND**

Indeks osób..... 359

TOMASZ GRZYBOWSKI<sup>1</sup>  
JACEK JAŚKIEWICZ<sup>2</sup>

## E-FORMALIZM PROCEDUR JURYSDYKCYJNYCH W PERSPEKTYWIE ZASADY ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ

**ABSTRAKT:** Większość procedur publicznych funkcjonujących w systemie prawnym to postępowania jurysdykcyjne, zmierzające do władczego, jednostronnego określenia sytuacji prawnej jednostki. Uregulowane kodeksowo, ogólne postępowanie administracyjne jest modelowym przykładem takiej procedury. Nieodłączną cechą perspektywy normatywnej zakładanej przez procedury tego typu jest formalizm procesowy, który stanowi również atrakcyjne podejście w płaszczyźnie stosowania prawa, a to z uwagi na realizowane w ten sposób cele szybkości, sprawności i konkluzywności postępowania. Wskazane cele realizowane są również poprzez cyfryzację metod komunikacji, tj. włączanie do procedur elementów związanych z wykorzystaniem technologii informatycznych. Zwiększona informatyzacja procedur administracyjnych przynosi niewątpliwe korzyści w postaci usprawnienia komunikacji, przyspieszenia oraz zwiększenia stopnia pewności przekazywanych danych i dokumentów. W niektórych sytuacjach może jednak prowadzić do ograniczenia dostępu do władzy publicznej, zwłaszcza gdy od jej prawidłowego przebiegu zależą warunki brzegowe (formalne) rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej. Z punktu widzenia obywatela cyfryzacja może być więc postrzegana jako kolejna bariera w komunikacji z państwem. W tej

---

<sup>1</sup> Dr Tomasz Grzybowski, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, <https://orcid.org/0000-0002-9159-0223>.

<sup>2</sup> Dr Jacek Jaśkiewicz, Pracownia Polityki Prawa i Polityki Rozwoju, Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, <https://orcid.org/0000-0003-2934-9858>.

perspektywie na pierwszy plan wysuwa się ogólna zasada zaufania jako kryterium oceny dopuszczalnej granicy formalizmu w stosowaniu rozwiązań procesowych zakładających komunikację elektroniczną z obywatelem.

**SŁOWA KLUCZOWE:** procedury administracyjne, formalizm, cyfryzacja, zasada zaufania do organów administracji

## **E-FORMALISM OF JURISDICTIONAL PROCEDURES IN THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF TRUST IN PUBLIC AUTHORITY**

**ABSTRACT:** Most of the procedures functioning in the legal system are jurisdictional procedures, aimed at authoritative, unilateral determination of the legal situation of an individual. The general administrative procedure regulated by the Code is a perfect example of such a procedure. An inherent feature of the normative perspective assumed by the procedures of the above-mentioned is procedural formalism, which is also an attractive approach in the field of applying the law, due to the goals of speed, efficiency and conclusiveness of proceedings pursued in this way. The indicated goals are also implemented through the digitization of communication methods, i.e. incorporating elements related to the use of information technology into the procedures. Increased digitization of administrative procedures brings undoubted benefits in the form of improved communication, acceleration and increased certainty of the transmitted data and documents. In some situations, however, it may lead to limiting access to public authority, especially when formal conditions for examining the case by a public administration body depend on its proper use. From the citizen's point of view, digitization can therefore be perceived as another barrier in communication with the state. In this perspective, the general principle of trust comes to the fore as a criterion for assessing the acceptable limit of formalism in the application of procedural solutions assuming electronic communication with a citizen.

**KEYWORDS:** administrative proceedings, formalism, digitization, principle of trust in public authorities

### **1. Formalizm procesowy a formalizm w stosowaniu prawa**

Większość procedur funkcjonujących w krajowym systemie prawnym, w szczególności w prawie administracyjnym, to postępowania jurysdykcyjne<sup>3</sup>. Celem postępowania

---

<sup>3</sup> Tę nazwę przyjmuje doktryna prawa administracyjnego. Zob. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433, 445.

jurysdykcyjnego w administracyjnym typie stosowania prawa<sup>4</sup> jest władcze, jednostronne określenie sytuacji prawnej jednostki. Postępowanie takie – jako powiązany ciąg czynności, zachowań i zdarzeń procesowych podejmowanych przed organem administracji publicznej przez określonych normatywnie uczestników postępowania, zakończony zasadniczo rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej – określa warunki brzegowe pozwalające na uznanie danego aktu stosowania prawa za ważny (prawnie wiążący)<sup>5</sup>. Można zatem powiedzieć, że to, co Robert S. Summers określa formalnością prawa<sup>6</sup>, jest dostrzegalne zwłaszcza w procesowej perspektywie normatywnej.

Formalność, czy – jak się to nazywa w polskiej nauce – formalizm, jakkolwiek krytykowany<sup>7</sup>, jest podejściem wykorzystywanym w praktyce ze względu na jego adekwatność do uwarunkowań psychicznych i społecznych, którym podlegają sędziowie i urzędnicy stosujący prawo. Chodzi tu nie tylko o specyfikę kultury prawnej, doktryny czy edukacji nakierowanej na tekstualizację prawa (wykładnia językowa) i operowanie argumentacją opartą na standardach formalnych, ale również o wygodne dla decydentów ograniczenie przesłanek interpretacyjnych. Samo pojęcie formalizmu mieści bowiem w sobie redukcjonizm, który z jednej strony spełnia funkcje gwarancyjno-porządkujące, z drugiej – wywołuje pokusę zastosowania narzędzi ograniczających elementy treściowe, co upraszcza i ułatwia proces decyzyjny<sup>8</sup>.

Jakkolwiek nie sposób utożsamiać formalizacji prawa z formalizmem w jego stosowaniu, jako że jedno stanowi cechę prawa, podczas gdy drugie – metodę jego stosowania, to granica między nimi niejednokrotnie ulega zatarciu. Niedaleka droga prowadzi bowiem od formalizacji jakichś instytucji prawnych do zbyt formalistycznego ich używania, a to z uwagi na wspomniane korzyści, jakie przynosi decydentom wykorzystywanie rygorów formalnych. Jak zauważył bowiem Summers,

<sup>4</sup> A. Szot, *Stosowanie prawa przez administrację publiczną – między prawem a polityką*, [w:] *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, W. Dziedziak, B. Liżewski (red.), Lublin 2015, s. 207.

<sup>5</sup> A. Skóra, *Pojęcie, struktura i zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), Olsztyn 2020, s. 21 i n., *Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM*.

<sup>6</sup> R.S. Summers, *The Formal Character of Law*, „The Cambridge Law Journal” 1992, vol. 51, no. 2, s. 242 i n.

<sup>7</sup> Dotychczas najbardziej gruntowną krytykę takiej postawy przeprowadził w krajowej doktrynie M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, *passim*.

<sup>8</sup> Por. J. Jaskiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 229 i n. oraz przywołana tam literatura, *Krakow Jean Monnet Research Papers*, 2.

[...] niektórzy [...] uważają, że jest po prostu niemożliwe, by uczony-prawnik był zwolennikiem dobrze zaprojektowanej formy prawa i formalności ustaw oraz dobrze zbudowanej formalnej metodologii interpretacji bez jednoczesnego akceptowania albo choć wspierania formalistycznej interpretacji ustaw. Niektórzy powszechnie znani krytycy formalistycznej interpretacji ustaw nie zdołali w sposób zadowalający odróżnić formy, formalności i formalizmu. Być może ci krytycy zakładają, że jeśli dokonuje się formalistyczna interpretacja, to musi być ona jakoś zarachowana na rzecz formy czy formalnych cech reguł czy też na rzecz formalnych cech metodologii interpretacji<sup>9</sup>.

Na tym tle można zaryzykować twierdzenie, że pokusa owego zarachowania jest szczególnie silna w instytucjach prawa procesowego, zwłaszcza w regulacjach kodeksowych (jurysdykcyjnych). Formalność prawa objawia się bowiem w konieczności społecznego identyfikowania źródła obowiązków, a tym samym – w konieczności identyfikowania autorytetu (władzy publicznej) w danej społeczności<sup>10</sup>. Proces ten dokonuje się zaś właśnie poprzez walidację aktu władzy w stosowanej procedurze.

Stosunkowo niedawno relacja formalizacji prawa (w tym procesowego) do formalizacji jego stosowania zyskała nowy wymiar, a to z uwagi na cyfryzację metod komunikacji, w tym włączanie do procedur jurysdykcyjnych elementów technologii informatycznych. Postępująca informatyzacja procedur administracyjnych przynosi niewątpliwie korzyści w postaci usprawnienia komunikacji, przyspieszenia oraz zwiększenia stopnia pewności przekazywanych danych i dokumentów. W niektórych sytuacjach może jednak prowadzić do ograniczenia dostępu do władzy publicznej, skoro od jej przestrzegania zależy to, czy dana sprawa zostanie rozpatrzona merytorycznie.

Naszym zamiarem jest przedstawienie, siłą rzeczy w pewnym uproszczeniu, tej nowej, gdyż niejako wymuszonej technologicznie, odsłony formalizmu procesowego procedur jurysdykcyjnych (który nazywamy e-formalizmem i rozumiemy jako informatyczną postać rygorów formalnych) i jego prawnych oraz społecznych konsekwencji<sup>11</sup>. Z uwagi na to, że pełna prezentacja zmian regulacji prawnych we wskazanym obszarze, związana nieodłącznie z formułą społeczeństwa informacyjnego, nie jest możliwa w ramach niniejszego tekstu<sup>12</sup>, przyjęliśmy optykę orzeczniczą. Zmiany związane z formalizacją i cyfryzacją procedur jurysdykcyjnych zostały przedstawione na poziomie

<sup>9</sup> R.S. Summers, *The Formal Character...*, s. 276 [cyt. za:] M. Matczak, *Summa iniuria...*, s. 85 i n.

<sup>10</sup> M. Matczak, *Summa iniuria...*, s. 84.

<sup>11</sup> J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm...*, s. 230 i n.

<sup>12</sup> Literatura dotycząca „skoku cyfrowego”, przez który jednym z podstawowych zasobów społecznych staje się informacja w jej zdigitalizowanej postaci, jest obszerna i obejmuje na obecnym etapie również zagadnienia proceduralne – por. np. P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, *Monografie*.

metajęzyka, tj. zwrotów stosunkowych formułowanych przez sądy administracyjne na gruncie stosowania regulacji zawierających nowe, informatyczne przypadki formalizacji.

## 2. Wybrane przykłady e-formalizmu w procedurach jurysdykcyjnych

W polskiej myśli teoretyczno-prawnej wskazuje się na dwa zasadnicze typy formalizacji – przez wyznaczenie obowiązku oraz przez wyznaczenie konsekwencji<sup>13</sup>. Ten pierwszy polega na wyróżnieniu określonego sposobu wykonania czynności. Normy prawne wyznaczają np. obowiązek wykonania czynności C z zachowaniem określonych rygorów co do metody działania, miejsca, terminu, okresu dokonania czynności, cech osoby dokonującej czynności itp. Istotną cechą formalizacji jest przy tym to, że czynność C wykonana inaczej, niż przewidują normy, pozostaje czynnością C<sup>14</sup>. Skrajnym przypadkiem formalizacji poprzez wyznaczenie obowiązku jest po prostu wyznaczenie przez normy obowiązku czynienia C, tj. w jakikolwiek sposób.

Z kolei formalizacja poprzez wyznaczenie konsekwencji charakteryzuje się tym, że wyróżnienie określonego sposobu wykonania czynności C polega na wskazaniu przez normy, że jeżeli czynność C zostanie wykonana w określony sposób, to wywoła ona określone konsekwencje (np. jeżeli powód złoży pozew na urzędowym formularzu, to sąd ma obowiązek pozew rozpatrzyć). Innymi słowy, od dochowania formy uzależniona jest skuteczność danej czynności. Skrajnym przypadkiem tej drugiej formalizacji jest sytuacja, gdy normy wskazują, że wykonanie czynności C (domyślnie: w jakikolwiek sposób) wywoła określone konsekwencje.

Wskazane typy formalizacji nie wykluczają się. Co więcej, najczęściej jest tak, że jedna norma wyznacza obowiązek wykonania czynności C w określony sposób, a inna wskazuje, że jeżeli czynność C zostanie tak właśnie wykonana, to wystąpią takie a takie jej konsekwencje.

---

<sup>13</sup> S. Czepita, *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008, s. 109 i n., *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 692.

<sup>14</sup> Zatem uchybienie rygorom dotyczącym metody działania nie uchyla w tym ujęciu co do zasady rozpoznania danej czynności jako C zgodnie z regułami sensu. Jak wskazuje autor, porąbanie drewna na szczapy dłuższe pozostaje porąbaniem drzewa; przeszukanie dokonane poza dopuszczalną porą i bez wymaganych świadków pozostaje przeszukianiem; ogłoszenie wyroku, kiedy wszyscy obecni siedzieli, gdyż nie wiedzieli o obowiązku powstania, a przewodniczący składu orzekającego nie zwrócił im uwagi, pozostaje ogłoszeniem wyroku (*ibidem*). Tym właśnie formalizacja różni się od konwencjonalizacji w systemie prawa, tj. przez obecność w nim tzw. reguł konstytutywnych (omówienie podstawowych koncepcji w tym zakresie por. np. S. Czepita, *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 84-95, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 223).

Przykłady stosowania obu typów można dostrzec w orzecznictwie sądowym kształtującym się na gruncie zdigitalizowanych form komunikacji. Antycypując dalsze rozważania, wypada jednak zauważyć, że cyfryzacja tych postępowań sama w sobie nie tworzy pod względem oceny prawnej odmiennych problemów aniżeli dotychczasowy, „zwykły” formalizm, wiążący się w szczególności z zasadą pisemności postępowania administracyjnego. W szczególności nie dezaktualizuje wskazanych podwalin teoretycznych. Ponadto cyfrowe warunki formalne są tak samo rozpatrywane i kontrolowane pod względem legalności jak inne wymogi formalne. Również sposoby podejścia do problemu e-formalizmu wydają się zbliżone do tradycyjnych postaci stawianych warunków: w pierwszym rzędzie bada się ich umocowanie w systemie źródeł prawa, dalej rozważa się wykładnię i zastosowanie przepisów formalizujących w perspektywie ewentualnej kolizji z zasadami, którymi operują i które ważą sądy, w coraz częściej spotykanym argumentacyjnym sposobie uzasadniania swoich rozstrzygnięć<sup>15</sup>.

Z perspektywy prawniczej problemy związane z formalistycznym stosowaniem regulacji wdrażających elementy komunikacji elektronicznej z administracją publiczną pozostają więc zasadniczo niezmiennie. *Novum* stanowi natomiast źródło napięć generowanych w praktyce przez cyfryzację procedur. W tym kontekście pewną zmianę dostrzec można z punktu widzenia strony postępowania. Jak się wydaje, na obecnym, swoście tranzytywnym etapie transformacji praktyki prawniczej cyfryzacja może być postrzegana jako bariera w komunikacji z władzą publiczną. W orzecznictwie znajdują się bowiem przykłady takiej wykładni przepisów formalizujących związanych z cyfryzacją procedur jurysdykcyjnych, które są postrzegane przez strony jako korzystne, oraz takiej, które niezależnie od oceny ich trafności mogą być odczytywane jako niezrozumiałe, a nawet krzywdzące. Ta druga sytuacja prowadzić może do konfrontacji zastosowania e-formalizmu z zasadą zaufania obywatela (jednostki) do organów państwa.

Do tej pierwszej grupy orzeczeń zaliczyć można wyrok z 22 lutego 2022 r.<sup>16</sup>, w którym Naczelny Sąd Administracyjny zajął się problemem doręczania pism (protokołu kontroli) przez organy podatkowe za pośrednictwem platformy e-PUAP. Pełnomocnik podatnika otrzymał w stanie faktycznym sprawy nie tyle protokół kontroli w formie elektronicznej, tj. dokument elektroniczny opatrzone taką formą podpisu, lecz jego elektroniczny obraz, tj. skan odręcznie podpisanego protokołu kontroli (kopię w formacie PDF). Sąd uznał, że takie działanie naruszało w szczególności art. 144 § 5 Ordynacji podatkowej<sup>17</sup>, nakazujący doręczanie pism zawodowym pełnomocnikom

<sup>15</sup> J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm...*, s. 236.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 22.02.2022 r., I FSK 2454/18, CBOSA.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2651 z późn. zm. [dalej: o.p.].

w szczególności za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W ocenie NSA wydanie orzeczenia w formie tradycyjnej, tzn. wersji papierowej, podpisanie go odręcznie i zeskanowanie do PDF, a następnie wysłanie pliku PDF za pomocą środków komunikacji elektronicznej, nie wypełnia wskazanego wymogu i wobec tego pozostaje bezskuteczne. Innymi słowy, uznano, że nie doszło do doręczenia pełnomocnikowi protokołu kontroli, co oznacza w pewnym uproszczeniu, że formalizację przez wyznaczenie obowiązku sąd odczytał jednocześnie jako formalizację przez wyznaczenie konsekwencji. Z uzasadnienia wyroku wynika bowiem, że w przypadku doręczania dokumentu drogą elektroniczną tylko spełnienie przezeń wymogów przewidzianych dla tego dokumentu (w rozumieniu art. 3 pkt 13 o.p.) wywołuje skutek doręczenia, o którym mowa w art. 144 § 5 o.p.

Głęboką strukturę tego wyboru interpretacyjnego stanowiły, jak można domniemywać, pewne założenia aksjologiczne tkwiące u podstaw szeroko rozumianej procedury podatkowej, a zwerbalizowane w jej zasadach ogólnych, zwłaszcza zasadach legalizmu oraz zaufania. Choć sąd nie powołał się na nie bezpośrednio, motywy te można wywodzić z krytyki zapatrywania organu. W szczególności wywiedziono bowiem, że nie może być tak, iż brak doręczenia protokołu kontroli we właściwej formie nie wywołuje ujemnych skutków procesowych, jeżeli kontrolowany zdołał wnieść zastrzeżenia do protokołu kontroli, ponieważ stanowiłoby to próbę „legalizacji” niedoręczenia kontrolowanemu protokołu kontroli i wywodzenia z tego „pozornie pozytywnych dla strony skutków procesowych”.

Warto tu zwrócić uwagę na zbieżność postawy prezentowanej przez sąd w tej sprawie z tą, na kanwie której zapadła uchwała składu powiększonego NSA dotycząca doręczenia „tradycyjnego”. W świetle tej uchwały postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności doręczone stronie, która miała ustanowionego pełnomocnika, z naruszeniem art. 145 § 2 o.p., należy uznać za niewiążące w rozumieniu art. 212 w zw. z art. 239 tej ustawy także wtedy, gdy strona lub jej pełnomocnik wnieśli od niego zażalenie<sup>18</sup>. W uchwale tej zwrócono zwłaszcza uwagę na to, że ocena skuteczności doręczenia powinna mieć charakter „zero-jedynkowy” z uwagi na jego gwarancyjne funkcje<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Uchwała NSA z 7.03.2022 r., I FPS 4/21, CBOSA.

<sup>19</sup> Do pewnego stopnia zbliżone problemy rozstrzygane w orzecznictwie generowały np. kwestie walidacji (warunków) dokumentu elektronicznego poprzez stosowny identyfikator (Wyrok NSA z 27.05.2022 r., I FSK 217/22, CBOSA) czy walidacji podpisu elektronicznego (Wyrok NSA z 18.03.2021 r., III FSK 3155/21, CBOSA).

Kwestia doręczeń elektronicznych stanowiła również przedmiot rozważań w wyroku NSA z 21 czerwca 2021 r.<sup>20</sup>, w którym przedmiotem sporu był termin wniesienia środka zaskarżenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sytuacji „podwójnego” doręczenia decyzji – elektronicznie i tradycyjnie, za pośrednictwem poczty. Według organu skuteczne doręczenie postanowienia w sprawie nastąpiło za pomocą środków komunikacji elektronicznej; doręczenie tradycyjne należy zaś traktować jako „informacyjne”. Zdaniem skarżącego natomiast, bieg terminu do wniesienia środka zaskarżenia powinien rozpoczynać się od daty doręczenia postanowienia w formie „papierowej”, czyli za pośrednictwem poczty. To ostatnie stanowisko podzielił NSA, przypominając, że

[...] doręczenie dokonywane w formie elektronicznej zastępuje doręczenie „tradycyjne”, stąd niedopuszczalne jest doręczenie dokumentu równocześnie w postaci papierowej, jak i elektronicznej. Taki wniosek wynika [zdaniem tego sądu – T.G., J.J.] z treści art. 46 § 3 k.p.a.<sup>21</sup>, który przewiduje najpierw doręczenie elektroniczne, a w tradycyjnej formie tylko w przypadku braku skuteczności doręczenia elektronicznego.

Jak podkreślono, „w sytuacji, kiedy organ uchybia prawu, nie można przerzucać na stronę postępowania skutków tego uchybienia”. Wobec tego

[...] doręczenie skarżącemu postanowienia w obu formach, biorąc pod uwagę zasadę działania na podstawie prawa (art. 6 k.p.a.), jak również zasadę zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.) i zasadę udzielania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9 k.p.a.) nakazuje przyjąć, że w rozstrzyganej sprawie to doręczenie papierowe za pośrednictwem poczty było skuteczne i wywołało skutek prawny w postaci rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

Pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest bowiem dokumentem urzędowym, potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z umieszczonymi na nim danymi.

Swego rodzaju konkurencyjność trybów doręczeń, tj. elektronicznego oraz „tradycyjnego”, spowodowana błędem organu, została więc rozstrzygnięta w perspektywie funkcji gwarancyjnej wskazanych wyżej zasad. Jak podkreślono w uzasadnieniu orzeczenia,

[...] nieprawidłowe, czyli niezgodne z przepisami k.p.a. doręczenie pisma, od którego rozpoczyna bieg termin procesowy, należy uznać za naruszenie zasady oficjalności do-

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 21.06.2021 r., II OSK 2629/15, CBOSA.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 775 z późn. zm.

ręceń pism, mogące spowodować pozbawienie strony możliwości obrony swych praw. [...] Niezgodne z przepisami postępowania administracyjnego doręczenie pisma (decyzji, postanowienia) może być uznane przez sąd w konkretnych okolicznościach sprawy za pozbawione znaczenia prawnego i uzasadniające stwierdzenie, że do doręczenia doszło w innej dacie, niż to przyjmuje organ, albo że w ogóle nie doszło do doręczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zajmował się również kwestią uwierzytelniania dokumentów składanych drogą elektroniczną, tym razem na gruncie procedury sądowo-administracyjnej. W postanowieniu z 24 stycznia 2023 r.<sup>22</sup> rozstrzygnięto kasus, w którym pełnomocnik spółki został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi przez złożenie oryginału lub uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa do reprezentowania strony przed sądem w terminie siedmiu dni od doręczenia wezwania pod rygorem odrzucenia skargi. Wezwanie zostało uznane za doręczone drogą elektroniczną. Brak formalny skargi nie został uzupełniony, co stanowiło powód odrzucenia skargi przez sąd pierwszej instancji. Uchylając to rozstrzygnięcie, NSA zauważył, że

[...] z akt sprawy wynika, że skarga została wniesiona poprzez ePUAP, w formie załącznika (w formacie PDF) do pisma ogólnego. Zarówno pismo ogólne, jak i załącznik zostały stosownie podpisane (elektronicznie) [...]. Podpisany elektronicznie plik PDF oprócz skargi zawiera również dokument pełnomocnictwa, potwierdzenia dokonania opłat należnych w związku z wniesieniem skargi oraz odpisy z rejestru przedsiębiorców. Nie ma żadnych podstaw do uznania, że podpisanie podpisem zaufanym przez pełnomocnika całości załącznika nie jest wystarczające do uznania, że również – stanowiący część tego załącznika – dokument pełnomocnictwa nie został przez tego pełnomocnika podpisany (a zatem uwierzytelniony, zgodnie z art. 37 § 1a p.p.s.a.<sup>23</sup>). Nielogiczne byłoby bowiem uznanie, że podpisując elektronicznie cały plik PDF podpisujący podpisuje tylko niektóre jego strony.

Sąd odwoławczy podkreślił przy tym, że „sąd pierwszej instancji nie wskazał normy prawnej, która wymagałaby, by każdy dokument wnoszony przez stronę postępowania elektronicznie stanowił odrębny załącznik do pisma ogólnego, tj. by każdy plik zawierał tylko jeden dokument. Wymogu takiego nie można natomiast stronom postępowania narzucić bez stosownej normy prawnej”.

Rozważany problem nie stanowi „nowej jakości” w stosunku do sytuacji podpisania jednego dokumentu zawierającego szereg zróżnicowanych oświadczeń w tradycyjnej

<sup>22</sup> Postanowienie NSA z 24.01.2023 r., I FZ 298/22, CBOSA.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 259 z późn. zm. [dalej: p.p.s.a.].

formie pisemnej<sup>24</sup>. Jednak i w tym przypadku dostrzegalne są, zwłaszcza na kanwie ostatnio przywołanego twierdzenia, głębsze założenia interpretacyjne, związane w szczególności z zasadą legalizmu. Jest to przy tym wyraz nie tylko językowej wykładni przepisów określających warunki formalne, ale też wykładni funkcjonalnej – gwarancyjnej, służącej temu, by stosowane przez organy przepisy nie stały się barierą i nadmiernym utrudnieniem w dostępie do sądu<sup>25</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzec można również takie rozstrzygnięcia, które w niekorzystny dla stron postępowania sposób interpretują warunki formalne związane z komunikacją cyfrową. Reprezentatywny przykład stanowi w tym względzie Uchwała NSA z 6 grudnia 2021 r.<sup>26</sup>, w której przyjęto, że 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. Tym samym NSA krytycznie odniósł się do poglądu, że „elektroniczne podpisanie pisma sporządzonego w formularzu dokumentu elektronicznego platformy ePUAP jest wystarczające dla uznania, że podpis ten obejmuje stanowiącą załącznik do tego pisma skargę oraz inne załączone dokumenty”. W szczególności w tej uchwale zakwestionowano pogląd, że „załączniki stanowią integralną część pisma, które zostało podpisane podpisem elektronicznym”, tj. że „tak ujęta całość jest jednym dokumentem elektronicznym”.

Zdaniem NSA formularz pisma ogólnego co do zasady nie stanowi pisma strony w rozumieniu art. 45 p.p.s.a., lecz jest „swego rodzaju »kopertą«, do której zapako-

<sup>24</sup> Podobna wątpliwość była przedmiotem oceny NSA w wyroku z 18.04.2012 r., I FSK 934/11 (CBOSA). Istota sporu w sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, gdy w jednym dokumencie udzielono pełnomocnictwa procesowego kilku profesjonalistom, każdy z nich może – w postępowaniu administracyjnym – z osobna uwierzytelnić odpis tego dokumentu w pełnym zakresie, czy też uwierzytelnia tylko tę jego część, która odnosi się do jego umocowania. Sąd stwierdził, że treść art. 137 § 3 o.p. nie upoważnia do wywiedzenia wniosku, iż uwierzytelnienie odpisu pełnomocnictwa udzielonego profesjonalnemu pełnomocnikowi może dotyczyć tylko pewnego wycinka (części) tego dokumentu. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia poglądu, że w sytuacji, gdy w jednym dokumencie udzielono pełnomocnictwa procesowego kilku profesjonalistom, każdy z nich może z osobna uwierzytelnić odpis tego dokumentu tylko w tej części, która odnosi się do jego umocowania.

<sup>25</sup> Wśród innych orzeczeń opowiadających się przeciw nadmiernie rygorystycznej interpretacji cyfrowych warunków formalnych na gruncie p.p.s.a. można wskazać np. Postanowienie NSA z 12.03.2020 r., II FZ 109/20 (CBOSA) czy Postanowienie NSA z 11.05.2022 r., II OZ 266/22 (CBOSA), dotyczące opłacania oraz dołączania odpisów pism procesowych dla strony przeciwnej, przesłanych drogą elektroniczną.

<sup>26</sup> Uchwała NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21, CBOSA.

wane mogą być: pismo strony np. skarga i jej załączniki, pełnomocnictwo, wniosek o przyznanie prawa pomocy itd.”.

Pismo ogólne zawierające wyłącznie informację o załączonej do tego pisma niepodpisanej skardze nie jest odrębnym zbiorem danych zawierającym całość znaczeniową komunikatu kierowanego do sądu administracyjnego. Komunikat o merytorycznej treści zawiera natomiast, stanowiąca załącznik do tego pisma, skarga. Zasadnicza część znaczeniowa tego komunikatu zawarta jest więc poza dokumentem elektronicznym – pismem przewodnim – podpisanym podpisem elektronicznym i w ten sposób usankcjonowanym przez stronę.

Takie pismo nie spełnia warunków „pierwszego pisma w sprawie” (o ile nie zawiera wniosków i oświadczeń woli). Takie warunki spełnia natomiast skarga, która „powinna być samodzielnym dokumentem elektronicznym opatrzonym wymaganym podpisem”.

Jak podkreślono w tej uchwale, pogląd przeciwny stanowi „odwrócenie zasad obowiązujących w postępowaniu przed sądem administracyjnym i interpretowanie ich przez pryzmat warunków technicznych platformy ePUAP” oraz pomija, że „wymóg podpisania skargi ma na celu legitymizację jej treści przez skarżącego albo przez osobę działającą w jego imieniu”, tzn. „potwierdza wolę skierowania do sądu administracyjnego środka prawnego o określonej treści”.

Wskazana uchwała została poddana krytyce przez doktrynę. Niezależnie od oceny trafności poszczególnych argumentów główną linię krytyki stanowiło twierdzenie, że taka wykładnia może się okazać generalnie niekorzystna dla stron postępowania, ponieważ

[...] osoba wnosząca pismo elektroniczne do sądu administracyjnego ma prawo zakładać, że jeśli jej sposób korzystania z funkcji dostępnej w ramach platformy ePUAP pozostaje zgodny z instrukcją udostępnioną na oficjalnej stronie internetowej przez organ publiczny zarządzający tą platformą, to skuteczność tych działań nie będzie kwestionowana przez inny organ publiczny.

W tym właśnie kontekście akcentowano, że zasada zaufania implikuje „nakaz stosowania prawa w taki sposób, aby nie stanowiło ono »pułapki dla obywatela« oraz aby obywatel mógł »układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań«”<sup>27</sup>. Zdaniem krytycznych glosatorów trudno oczekiwać, aby „obywatel, działający zgodnie

<sup>27</sup> A. Kalicińska, A. Stępień, *Zasady podpisywania pism elektronicznych wnoszonych do sądu administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., I FPS 2/21, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6, s. 47.*

z instrukcją umieszczoną na oficjalnej stronie platformy ePUAP [...], miał zakładać, że podpis mimo poprawności w świetle jej regulacji zostanie zakwestionowany przez sąd administracyjny”. Wydaje się, że ten właśnie argument był bliski sędziom zgłaszającym zdania odrębne do uchwały<sup>28</sup>, w których podkreślono m.in., że

[...] prawidłowo ustanowiona i naukowo uzasadniona norma techniczna [którą jest instrukcja zamieszczona na stronie internetowej [www.epuap.gov.pl](http://www.epuap.gov.pl), w ramach której wyjaśniono sposób opatrywania dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym – T.G., J.J.] wcześniej czy później dociera do świadomości ludzi jako reguła, której trzeba się podporządkować, jeśli nie chce się działać bezskutecznie.

Jeżeli więc „platforma ePUAP zawiera funkcje związane z opatrywaniem dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym”, to „skorzystanie z tych funkcji w ramach tworzenia i obsługi dokumentów elektronicznych przez osoby fizyczne powinno wiązać się z akceptacją w zakresie skuteczności dokonania podpisu elektronicznego w ramach czynności procesowych dokonywanych przed sądem administracyjnym”.

W wypowiedziach krytycznych zwrócono więc uwagę na istotny, w kontekście oceny dochowania warunków formalnych w płaszczyźnie cyfrowej, poziom wiedzy strony postępowania jako użytkownika systemu komunikacji elektronicznej. W tej optyce kierunek interpretacyjny przyjęty w uchwale jest nieintuicyjny, zwłaszcza dla obywateli (a może nawet i dla zawodowych pełnomocników)<sup>29</sup>. Takie zbyt rygorystyczne stosowanie procesowych warunków formalnych nie jest jednak specyficzne dla ich cyfrowej postaci, gdyż ten problem występował też w odniesieniu do ich „tradycyjnej”, pisemnej formuły<sup>30</sup>.

### 3. E-formalizm a zasada zaufania do władzy publicznej

Napięcia generowane przez cyfryzację procedur jurysdykcyjnych, w tym te związane z ich formalistycznym stosowaniem, pozostają z pragmatycznej perspektywy prawników niezmiennie. Na tym tle także szeroko rozumiany formalizm procesowy, obejmujący

---

<sup>28</sup> Uchwała nie zapadła jednogłośnie, zdania odrębne zgłosili dwaj sędziowie.

<sup>29</sup> Zob. Postanowienie WSA w Warszawie z 22.06.2022 r., V SA/Wa 666/22, CBOSA, którym odrzucono skargę strony z tego powodu, że nie uzupełniła braku formalnego w postaci odrębnego podpisania skargi stanowiącej załącznik do pisma ogólnego.

<sup>30</sup> Można w tym zakresie wskazać przykłady uchwał NSA dotyczących: dołączania wymaganej liczby odpisów skargi i załączników do niej (z 18.12.2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39) czy w ostatnim czasie podawania numeru PESEL w skardze (z 3.07.2023 r., II GPS 3/22, CBOSA).

mujący również płaszczyznę stosowania prawa, wydaje się utrzymywać na zbliżonym poziomie. W naszej ocenie powyższe stanowi pochodną samej natury komunikacji przez prawo, którego konieczną właściwością jest formalizacja, czy też – nawiązując do ujęcia Summersa – formalność<sup>31</sup>. Wyzwania generowane przez e-formalizm należy więc postrzegać jako kolejną odsłonę (postać) problemów dobrze prawnikom znanych i różnie przez nich ocenianych. W dalszym bowiem ciągu dostrzec można swego rodzaju konkurencyjność postaw interpretacyjnych, które można określić w pewnym przybliżeniu jako „gwarancyjną” albo „rygorystyczną”. Nie są one naturalnie przeciwstawne *a priori*, lecz mogą się takie okazać *ad casum*. Generalnie jednak jako społeczeństwo znajdujemy się w okresie przejściowym, w którym tempo rozwoju i upowszechniania technologii cyfrowych oraz związane z nimi zmiany społeczne dla części obywateli są zaskakujące i niezrozumiałe. Wiąże się to z koniecznością nabywania nowych kompetencji cywilizacyjnych, ujmowaną jako „przymus nowoczesności”. Współcześnie technologie cyfrowe stają się jednym z krytycznych komponentów infrastruktury całego społeczeństwa. Nieumiejętność korzystania z tych technologii może prowadzić do marginalizacji oraz wykluczenia kulturowego i cywilizacyjnego. Analfabetyzm zyskał tym samym w społeczeństwie informacyjnym nowy, cyfrowy wymiar, który w pewnym uproszczeniu należy rozpatrywać w dwóch aspektach – dostępu do technologii informacyjnych oraz poziomu korzystania z tych dobrodziejstw przez ludzi w danym czasie i regionie<sup>32</sup>. Problem wykluczenia cyfrowego (ang. *grey digital divide*) dotyczy zwłaszcza starszej części społeczeństwa, tj. osób, które urodziły się przed „skokiem cyfrowym” i są w związku z tym określane mianem „cyfrowych imigrantów” (ang. *digital immigrant*), w przeciwieństwie do „cyfrowych tubylców” (ang. *digital native*), czyli osób młodszych, które urodziły się i wychowały w społeczeństwie informacyjnym<sup>33</sup>. Problem ten nie omija również Polski<sup>34</sup>.

Na tym tle także cyfryzacja metod komunikacji ze stroną postępowania jurysdykcyjnego ingeruje w pewne zastane formuły działania i myślenia o rzeczywistości.

<sup>31</sup> Wydaje się nawet, że jest to pojęcie należące do tzw. *folk theory* (potocznej teorii) prawa, tj. elementu definicyjnego samego pojęcia prawa.

<sup>32</sup> W. Furmanek, *Analfabetyzm cyfrowy wyzwaniem dla dydaktyki informatyki*, „Dydaktyka Informatyki” 2015, nr 10, s. 50 i n. Ten drugi poziom obecnie jest postrzegany jako bardziej złożony, obejmujący w istocie dwa kolejne, tj. umiejętność korzystania z dobrodziejstw społeczeństwa informacyjnego, jak i umiejętność realizacji celów (na ogół gospodarczych) przy pomocy środków cyfrowych (S. Alexopoulou, J. Åström, M. Karlsson, *The Grey Digital Divide and Welfare State Regimes: A Comparative Study of European Countries*, „Information Technology & People” 2022, vol. 35, no. 8, s. 276).

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>34</sup> Por. np. D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 236 i n., *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).

Interesujące jest zatem, jak w takim kontekście polscy sędziowie postrzegają zagadnienia wymagające co do istoty złożonej wiedzy technicznej. We wskazanej wyżej uchwale dotyczącej podpisywania załączników wyjaśniono, że podpisane cyfrowo pismo ogólne jest „swego rodzaju »kopertą«, do której zapakowane mogą być skarga i jej załączniki”<sup>35</sup>. Inny wyraz przywiązania do tradycyjnych formuł komunikacji stanowi z kolei wypowiedź WSA w Krakowie zawarta w motywach wyroku z 22 lipca 2022 r.<sup>36</sup>, w której stwierdzono, iż „racjonalny ustawodawca wychodzi z założenia, że umiejętność czytania jest powszechna (stąd zasada pisemności postępowania), natomiast nie jest powszechnie posiadanie komputera z dostępem do Internetu (stąd warunkowy charakter doręczeń elektronicznych)”. Dopiero rozpatrujący skargę kasacyjną od tego wyroku NSA zwrócił uwagę, że przepisy ordynacji podatkowej nie zakładają pierwszeństwa komunikacji pisemnej względem elektronicznej<sup>37</sup>.

Przedstawione stanowiska i dotyczące ich kontrowersje uzasadniają, w naszej ocenie, wniosek, że rozstrzyganie kolizji generowanych przez formalizację prawa procesowego w jego nowej, cyfrowej odsłonie powinno być determinowane dyskursywną naturą sądowej interpretacji. Polityka stosowania prawa we współczesnym ujęciu zorientowana jest bowiem na poszukiwanie dyskursywnego uprawomocnienia istniejących więzi i stosunków społecznych, uzależniając w ten sposób ontologię życia społecznego od jego wymiaru aksjologiczno-pragmatycznego<sup>38</sup>. W rezultacie to zasady ogólne powinny wyznaczać poziom i funkcjonalność stosowanego e-formalizmu i zarazem jego granicę tak, by nie okazał się on barierą komunikacyjną między obywatelem a organami państwa.

Jak się wydaje, kluczowe znaczenie dla takiej dyskursywnej postaci interpretacji wyznaczają dwie zasady. Pierwsza z nich to zasada proporcjonalności, która – zwłaszcza w procesie orzekania przez sąd – ma znaczenie przekrojowe, stanowiąc uniwersalny środek rozstrzygania kolizji między poszczególnymi racjami (argumentami) w dyskursie prawniczym i zarazem logiczną konsekwencję obowiązywania zasad w systemie prawa<sup>39</sup>. Jak podkreśla Milena Korycka-Zirk, wniosek o takim centralnym usytuowaniu zasady proporcjonalności „może być postawiony [...] na podstawie obserwacji praktycznego

<sup>35</sup> W podobny sposób opisywano zresztą tę funkcjonalność w orzecznictwie, wskazując, że „formularz jest kontenerem, który zawiera w sobie części składowe w postaci plików – załączniki” (Postanowienie NSA z 9.12.2020 r., I OZ 1032/20, CBOSA).

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 22.07.2022 r., I SA/Kr 795/15, CBOSA.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z 1.02.2018 r., II FSK 173/16, CBOSA.

<sup>38</sup> Szerzej M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego*, J. Góral et al. (red.), Warszawa 2007, s. 127-142.

<sup>39</sup> Odwołujemy się w tym miejscu do bardzo konkretnego rozumienia zasad jako swego rodzaju nakazów optymalizacyjnych – por. R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York, NY 2002, s. 66 i n.

stosowania zasad przez sądy i trybunały konstytucyjne”<sup>40</sup> (które zresztą taki jej charakter potwierdzają, wskazując, że „zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego”<sup>41</sup>). Naszym zdaniem to dyskursywna operacjonalizacja tej właśnie zasady pozwala dookreślić trudno uchwytną granicę między formalizmem prawa a formalistycznym jego stosowaniem.

Drugie pryncypium, które powinno stanowić kryterium oceny dopuszczalnej granicy formalizmu w stosowaniu rozwiązań procesowych zakładających komunikację elektroniczną z obywatelem, to zasada zaufania. Formalność prawa nie daje bowiem koncesji na zbyt formalistyczne jego stosowanie, jako godzące w zasady sprawiedliwości proceduralnej. To konieczne i zarazem stanowiące istotę kontroli sądowej ograniczenie formalizmu procesowego wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia dobrej i skutecznej społecznie administracji publicznej<sup>42</sup>. Prawo do dobrej administracji jest bowiem podstawą budowania zaufania jednostki do państwa<sup>43</sup>.

W kontekście poczynionych uwag wzgląd na zasadę zaufania powinien mieć przy tym znaczenie przede wszystkim z tego powodu, że rewolucja cyfrowa – mimo że, jak wspomniano, nie generuje trudności co do istoty odmiennych, jeśli chodzi o formalizm jako właściwość prawa – nie powinna pozostawać bez wpływu na stosowanie wyżej wymienionej zasady, w szczególności jej współczesne odczytanie nie powinno wspierać wykluczenia cyfrowego. Podzielić wobec tego należy poglądy dostrzegające konieczność uwzględniania w procesie wykładni i stosowania cyfrowych warunków formalnych poziomu wiedzy użytkownika systemu (strony postępowania)<sup>44</sup>. Taka postawa pozwoli zrównoważyć niepożądane skutki informatyzacji procedur jurysdykcyjnych, która stwarza „grunt do dalszego komplikowania regulacji procesowych, przede wszystkim z powodu wzrostu poziomu formalizmu procesowego oraz pojawiania się rozlicznych wątpliwości interpretacyjnych przepisów, których budulcem są specjalistyczne pojęcia z zakresu technologii informatyczno-komunikacyjnych”<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> M. Korycka-Zirk, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 53.

<sup>41</sup> Orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK ZU, nr 1, poz. 2.

<sup>42</sup> J. Jaśkiewicz, T. Grzybowski, *E-formalizm...*, s. 235 i n.

<sup>43</sup> A. Szczerba, M. Pierzecka, *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 9, s. 57.

<sup>44</sup> Tam, gdzie to możliwe, niekiedy wskazuje się również na pewne dobre praktyki, wyrażające się np. w ponadstandardowej formule pouczenia, tj. informowania strony np. o różnicy reżimów związanych z cyfryzacją danej procedury – zob. np. Postanowienie NSA z 29.10.2018 r., I FZ 248/18, CBOSA.

<sup>45</sup> Z. Kmiecik, *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 119 i n.

Postulowane wzbogacenie doktrynalnej treści – blankietowej ze swej istoty<sup>46</sup> – zasady zaufania o pewien margines tolerancji dla błędów popełnianych przez strony pozostawia otwartą kwestię, jaki powinien być ów normatywny wzorzec kompetencji w społeczeństwie informacyjnym. Wydaje się, że opracowanie tego wzorca (wzorców) stanowi przyszłe zadanie judykatury (podobnie jak to miało miejsce w przypadku innych modeli oceny działania z należytą starannością w obrocie prawnym, takich jak konstrukcje „przezornego przedsiębiorcy”<sup>47</sup> lub „uważnego konsumenta”<sup>48</sup>). Wzorzec ten powinien uwzględniać stopień profesjonalizacji uczestników danych postępowań. W szczególności w przypadku uczestników niebędących zawodowymi prawnikami wskazane byłoby postępowanie, które dobrze oddaje paremia *primum non nocere*, po to by cyfrowa komunikacja stanowiła usprawnienie, a nie barierę w komunikacji władzy publicznej z obywatelem. Pozytywem jest to, że takie elastyczne i refleksyjne podejście do „cyfrowych” warunków formalnych pojawia się już w orzecznictwie<sup>49</sup>.

## Bibliografia

- Alexopoulou S., Åström J., Karlsson M., *The Grey Digital Divide and Welfare State Regimes: A Comparative Study of European Countries*, „Information Technology & People” 2022, vol. 35, no. 8, s. 273–291, <https://doi.org/10.1108/ITP-11-2020-0803>.
- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York, NY 2002.
- Batorski D., *Wykluczenie cyfrowe w Polsce*, [w:] *Spółczeństwo informacyjne*, D. Grodzka (red.), Warszawa 2009, s. 223–249, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, nr 3(19).
- Czepita S., *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008, s. 109–116, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 692.
- Czepita S., *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Szczeciński*, t. 223.
- Furmanek W., *Analfabetyzm cyfrowy wyzwaniem dla dydaktyki informatyki*, „Dydaktyka Informatyki” 2015, nr 10, s. 49–62, <https://doi.org/10.15584/di.2015.10.6>.
- Hanusz A., *Kontrola sądownoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 20–35.

<sup>46</sup> A. Hanusz, *Kontrola sądownoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 20 i n.

<sup>47</sup> Np. Wyrok TS z 1.12.2022 r., C-512/21, Aquila Part Prod Com SA przeciwko Nemzeti Adó-és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága, pkt 49.

<sup>48</sup> Np. Wyrok TS z 16.07.1998 r., C-210/96, Gut Springenheide GmbH i Rudolf Tusky przeciwko Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung, pkt 31.

<sup>49</sup> Por. np. Wyrok NSA z 24.07.2019 r., II OSK 1601/19, CBOSA; Wyrok WSA w Warszawie z 1.09.2022 r., V SA/Wa 5205/21, CBOSA – w których różnicowano poziom wymagań z uwagi na charakter stron postępowania.

- Jaśkiewicz J., Grzybowski T., *E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju*, [w:] *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej*, S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa (red.), Kraków 2023, s. 223-238, *Kraków Jean Monnet Research Papers*, 2, <https://doi.org/10.12797/9788381388894.12>.
- Kalicińska A., Stępień A., *Zasady podpisywania pism elektronicznych wnoszonych do sądu administracyjnego. Głosa do uchwały NSA z dnia 6 grudnia 2021 r., I FPS 2/21*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6, s. 44-49.
- Kmiecik Z., *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 107-123.
- Korycka-Zirk M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 48-63.
- Mateczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, *Monografie*.
- Skóra A., *Pojęcie, struktura i zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), Olsztyn 2020, s. 21-69, *Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM*.
- Summers R.S., *The Formal Character of Law*, „The Cambridge Law Journal” 1992, vol. 51, no. 2, s. 242-262, <https://doi.org/10.1017/S0008197300095568>.
- Szczerba A., Pierzecka M., *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 9, s. 55-76.
- Szot A., *Stosowanie prawa przez administrację publiczną – między prawem a polityką*, [w:] *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, W. Dziedziak, B. Liżewski (red.), Lublin 2015, s. 205-217, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3127413>.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967, s. 433-455.
- Zirk-Sadowski M., *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego*, J. Góral et al. (red.), Warszawa 2007, s. 127-142.

Niniejsza monografia powstała jako trzecia w serii Krakow Jean Monnet Research Papers w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Przedstawia ona analizę wdrożenia i funkcjonowania cyfrowych usług publicznych w Polsce i w Europie ze szczególnym uwzględnieniem związanych z tym wyzwań. Dotyczą one m.in. rozwoju infrastruktury teleinformatycznej, zapobiegania wykluczeniu cyfrowemu oraz zapewniania ochrony prywatności i bezpieczeństwa obywatelom.

Książka adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim oraz do praktyków w wymienionych dziedzinach. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę czytelników na temat cyfryzacji usług publicznych oraz zachęci środowisko naukowe do dalszych badań w tym zakresie.

This monograph is the third in the Krakow series of Jean Monnet Research Papers and was written as part of the Jean Monnet Module project, carried out by the Chair of European Law at the Jagiellonian University, “E-government — European Challenges for Public Administration in EU Member States and Partner Countries/eGovEU+.”

The book presents an analysis of the implementation and functioning of digital public services in Poland and Europe with a particular focus on the challenges involved. These include the development of ICT infrastructure, preventing digital exclusion and ensuring privacy and security of citizens.

The monograph is addressed to researchers in administration, administrative and European law as well as to practitioners in the mentioned fields. We hope the publication will broaden the readers' knowledge of the digitization of public services and encourage the scientific community to further research in this area.



<https://akademicka.pl>

