



Warszawa, dnia 4 czerwca 2012 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
DZIAŁ PETYCJI I KORESPONDENCJI

BKS/DPK-134/28030/12 EK

Nr: 28030	Data wpływu 16 stycznia 2012 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 21 maja 2012 r.

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

TEMAT

**WNOSZENIE PISM PROCESOWYCH
OPATRZONYCH BEZPIECZNYM PODPISEM ELEKTRONICZNYM**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Dariusz H. z Jaworzynki.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi celem wprowadzenia podstawy do wnoszenia pism procesowych sygnowanych bezpiecznym podpisem elektronicznym oraz przesyłania ich środkami komunikacji elektronicznej, za pośrednictwem skarżonego organu.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

W obowiązującym prawie nie ma możliwości wnoszenia do sądów administracyjnych pism procesowych sygnowanych bezpiecznym podpisem elektronicznym. Sądy administracyjne interpretują treść art. 46 § 1 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) w ten sposób, że za podpis „własnoręczny” nie uznają „podpisu elektronicznego”, gdyż to ostatnie pojęcie nie występuje w ustawie *expressis verbis*. Mowa jest jedynie o podpisie rozumianym, jako znak ręczny określonej osoby, pozwalający na jej identyfikację.

Jak dowodzi autor petycji - po wpłynięciu pisma procesowego, w formie pisemnej w postaci elektronicznej (na nośniku elektronicznym) opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, sądy wzywają do uzupełnienia braku formalnego pisma, przesyłając do podmiotu wnoszącego pismo - formularz, z prośbą o własnoręczne jego podpisanie. Zdaniem wnoszącego petycję, ustawodawca nie wskazał w przepisach p.p.s.a., że chodzi o podpis własnoręczny, jak to wyartykułowano w innych ustawach, co tym samym nie wyklucza innej interpretacji przywołanego wyżej przepisu. Należy też wziąć pod uwagę, argumentuje autor petycji, że definicja podpisu własnoręcznego została ukształtowana w drodze orzecznictwa sądowego wydawanego w innym stadium zaawansowania technologicznego niż obecnie stosowane. Dlatego też, aby można w pełni korzystać z dobrodziejstw nowych technologii, które towarzyszą już w życiu codziennym (internet, komunikatory, usługi bankowości internetowej itp.) powinna istnieć również możliwość wnoszenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym pism procesowych podpisanych elektronicznie. Zwłaszcza, że już taka możliwość funkcjonuje w postępowaniu administracyjnym (art. 63 K.p.a.), a oba te postępowania są często ze sobą skorelowane. Wprowadzone drogą elektroniczną dostarczanie podań, pism, doręczeń przyczyni się, zdaniem autora petycji, do przyspieszenia postępowań sądowych i obniży koszty po stronie obywatela, urzędów i sądów. Brak regulacji w opisanym zakresie wnoszący petycję uznaje za lukę prawną.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 450 ze zm.) precyzuje zasady stosowania nowych technik elektronicznych do działań realizowanych do tej pory za pośrednictwem tradycyjnych środków komunikowania się, które obecnie rozmiągają się z faktem nastania nowej rzeczywistości społeczeństwa informacyjnego.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.) wskazuje na przyjęte rozwiązania techniczne w sferze wysyłania i odbierania danych poprzez sieci telekomunikacyjne, wprowadza zasady świadczenia usług drogą elektroniczną oraz określa obowiązki usługodawcy związane z tym zakresem działań.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) określa podstawową funkcję sądów administracyjnych i toczącego się przed nimi postępowania. Stanowi rozwinięcie art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP, które sądom przekazują władzę sądowniczą odrębną i niezależną od innych władz. Przywołana ustawa w art. 46 § 1 pkt 4 wprowadza dla wniosków i oświadczeń stron wymóg złożenia pod pismem wiarygodnego podpisu, co interpretowane jest jako podpis własnoręczny.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz. U. UE. L z 2000 r. Nr 13, poz. 12 ze zm.) zakłada, że podpisy elektroniczne stosowane będą w sektorze publicznym w administracjach krajowych i wspólnotowych oraz w komunikacji między administracjami, jak też między nimi i obywatelami oraz podmiotami gospodarczymi, np. przy zamówieniach publicznych, podatkach, ubezpieczeniach społecznych, opiece zdrowotnej i w wymiarze sprawiedliwości. W zakresie uwierzytelniania danych przesyłanych drogą elektroniczną wyróżnia dwa rodzaje podpisów – elektroniczny i zaawansowany podpis elektroniczny. Dyrektywa w art. 5 stwierdza, że *zaawansowane podpisy elektroniczne oparte o kwalifikowany certyfikat i złożone za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu spełniają wymogi prawne podpisu w odniesieniu do danych w formie elektronicznej w ten sam sposób, co podpis odręczny w odniesieniu do danych znajdujących się na papierze*. Jednocześnie zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia wymogów prawnych zapewniających podpisowi elektronicznemu skuteczność prawną i dopuszczalność uznania jako dowód w postępowaniu sądowym nawet w warunkach, gdy podpis:

- jest w formie elektronicznej,
- nie jest oparty na kwalifikowanym certyfikacie,
- nie jest oparty na kwalifikowanym certyfikacie pochodzącym od akredytowanego

podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne,

- nie jest złożony za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 2008 r. (sygn. akt I OZ 673/08) stwierdza, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym dla skuteczności pisma wnoszonego przez stronę drogą elektroniczną konieczne jest późniejsze jego opatrzenie własnoręcznym podpisem, gdyż tylko taki podpis spełnia wymagania ustawowe.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4 listopada 2011 r. (sygn. akt III SAB/Łd 14/11) stanowi, że można byłoby posługiwać się w postępowaniu sądownoadministracyjnym podpisem elektronicznym, o ile istniałby stosowny ku temu przepis w akcie prawnym.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2011 r. (sygn. akt II FZ 447/11) uznające za skuteczne zażalenie przesłane przez skarżącego pocztą elektroniczną. NSA stwierdził, że strona postępowania przed sądem administracyjnym nie może ponosić negatywnych konsekwencji nie wprowadzenia do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odpowiednich przepisów dotyczących składania pism drogą elektroniczną.

PRACE LEGISLACYJNE:

Brak.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym prowadzone są prace nad projektem ustawy umożliwiającym wnoszenie drogą elektroniczną pism procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym (informacje z końca maja 2012 r. uzyskane w NSA).

Obecnie prowadzone są konsultacje wewnętrzne; założenia do projektu trafiły do prezesów Izby NSA oraz prezesów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Przewiduje się, że do 1 października bieżącego roku prace nad projektem zostaną zakończone.

INFORMACJE DODATKOWE:

Pojęcie podpisu elektronicznego funkcjonuje w polskim systemie prawa od 18 września 2001 r., czyli od momentu uchwalenia ustawy o podpisie elektronicznym. Ramowym modelem, na bazie którego powstała polska ustawa, była Dyrektywa Europejska z dnia 13 grudnia 1999 r. o podpisie elektronicznym. Jednak nie wszystkie pojęcia zawarte w obu aktach prawnych są ze sobą spójne.

Dyrektywa dąży, poprzez zharmonizowane kryteria, do stworzenia i utrzymania jednolitych ram prawnych dla podpisu elektronicznego w całej Wspólnocie, w art. 2 ust. 1 i 2

definiuje się podpis elektroniczny i tak zwany zaawansowany podpis elektroniczny.

Zgodnie z definicją podpis elektroniczny oznacza dane w formie elektronicznej, które dodane są do innych danych elektronicznych lub są z nimi logicznie powiązane i służą do identyfikacji.

Natomiast zaawansowany podpis elektroniczny oznacza podpis spełniający następujące wymagania:

- a) przyporządkowany jest wyłącznie podpisującemu;
- b) umożliwia identyfikację podpisującego;
- c) stworzony jest za pomocą środków, które podpisujący ma pod swoją wyłączną kontrolą;
- d) jest tak powiązany z danymi, do których się odnosi, że każda późniejsza zmiana tych danych może zostać wykryta.

Podpisujący, zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy, jest osobą posiadającą urządzenie do generowania podpisów, która działa w imieniu własnym lub w imieniu osób prawnych lub fizycznych, których jest przedstawicielem. Dyrektywa nie przesądza, czy podpisującym jest osoba fizyczna, pozostawia uregulowanie tej kwestii ustawodawcy krajowemu. W aktach prawnych większości krajów Unii Europejskiej określono podpisującego jako wyłącznie osobę fizyczną. Odmiennie postanowienia w tym zakresie przyjęto np. w Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje pojęcie podpisu osoby prawnej.

Ponadto, art. 2 dyrektywy definiuje takie pojęcia jak: dane do generowania podpisu, urządzenia generujące podpisy, bezpieczne urządzenia generujące podpisy, urządzenie weryfikujące podpisy. Definicje stanowią podstawę dla pojęć używanych w polskiej ustawie.

Dyrektywa w art. 13 stanowi, że *Podejmowane przez Państwa Członkowskie wspomniane środki zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie to towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez Państwa Członkowskie.*

Zgodnie z dyrektywą zharmonizowane kryteria dotyczące skutków prawnych podpisów elektronicznych mają zagwarantować spójne ramy prawne w całej Wspólnocie; zaś w prawie krajowym mogą być ustalone różne wymagania dotyczące mocy prawnej podpisu odręcznego. Certyfikaty mogą służyć potwierdzeniu tożsamości osoby podpisującej się elektronicznie; zaawansowane podpisy elektroniczne, oparte o kwalifikowane certyfikaty i stworzone przy użyciu bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisów, moga zostać uznane za prawnie równoważne podpisom odręcznym tylko wtedy, gdy spełnione są wymagania dla podpisów odręcznych.

W celu wspierania ogólnej akceptacji elektronicznych metod uwierzytelniania należy zapewnić, żeby podpisy elektroniczne mogły stanowić dowód w postępowaniu sądowym we wszystkich Państwach Członkowskich. Uznanie prawne podpisów elektronicznych powinno opierać się na obiektywnych kryteriach i nie powinno być powiązane z zezwoleniem danego podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne. W prawie krajowym powinny być wskazane obszary prawa, w których można używać dokumentów elektronicznych i podpisów elektronicznych. Dyrektywa nie narusza zdolności sądów krajowych do stanowienia o zgodności z wymaganiami tej dyrektywy; nie narusza ona również reguł krajowych dotyczących swobody sądowej oceny dowodów.

W ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym przyjęto wariant neutralny technologicznie. Ostateczne oznaczenie ustawowych pojęć przesunięto do przepisów wykonawczych, to rozporządzenia określić miały wymogi, jakie spełniać powinny bezpieczne urządzenia służące złożeniu lub weryfikacji podpisu elektronicznego.

Ustawa o podpisie elektronicznym spowodowała zmiany w Kodeksie cywilnym (K.c.), będące konsekwencją przyjętych rozwiązań. W myśl postanowień art. 5 ust. 2 "Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej".

W związku z powyższym znowelizowano np. art. 78 § 2 K.c., w którym stanowi się, że "oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest równoważne formie pisemnej". Ponadto w art. 60 K.c. w nowym brzmieniu przewiduje się ujawnienie woli osoby dokonującej czynności prawnej również w postaci elektronicznej.

Skutki prawne dokumentu opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu zachodzą jednak pod pewnymi warunkami: taki podpis elektroniczny musi być złożony na dokumencie elektronicznym w okresie ważności kwalifikowanego certyfikatu, w przypadku zawieszenia certyfikatu kwalifikowanego wywołuje skutki prawne dopiero z chwilą uchylenia tego zawieszenia.

Zgodnie z § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1094) w sprawie określenia warunków technicznych i organizacyjnych dla kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne (...) sprecyzowano, że maksymalny okres ważności kwalifikowanego certyfikatu, przewidziany przez politykę certyfikacji, wynosi nie więcej niż 2 lata.

Unieważnienie certyfikatu może nastąpić na wniosek posiadacza kwalifikowanego certyfikatu w momencie podejrzenia utraty lub ujawnienia swoich danych służących do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego innej osobie. Unieważnienie certyfikatu może też nastąpić np. w sytuacji, gdy odbiorcy usług certyfikacyjnych zostanie wydany certyfikat, za który nie uiszczył on należnej opłaty. Certyfikat kwalifikowany musi być ważny w chwili dokonywania określonej czynności prawnej. Jeśli certyfikat kwalifikowany został unieważniony, np. już po zawarciu umowy pomiędzy określonymi stronami przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego tym certyfikatem, taka umowa będzie rodzić skutki prawne.

Dokument opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, może nie wywołać skutków prawnych przewidzianych ustawą o podpisie elektronicznym w przypadku, gdy przepisy odrębnej ustawy przewidują dla określonych dokumentów jedynie tradycyjną formę pisemną i wykluczają wprost składanie ich w formie elektronicznej. Odrębna ustawa może również wprost przewidywać, że dane dokumenty mogą być sporządzone w formie elektronicznej i że będą równoważne dokumentom w formie pisemnej. Takie rozwiązanie zostało zastosowane w art. 7 prawa bankowego.

Podnieść należy, iż zgodnie z art. 61 § 2 K.c. "Oświadczenie woli wyrażone w postaci elektronicznej jest złożone innej osobie z chwilą, gdy wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby dana osoba mogła zapoznać się z jego treścią". Za taki moment można uznać np. moment zarejestrowania wiadomości elektronicznej w systemie odbiorcy. Od tego momentu odbiorca elektronicznej wiadomości ma możliwość zapoznania się z nią. Dowód na to, iż dany odbiorca elektronicznej wiadomości zapoznał się z tą wiadomością, ciąży na jej nadawcy.

Za mankament nowej ustawy uznano wkrótce brak równoległych zmian w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Brak zmian w kodeksie postępowania administracyjnego oceniono za możliwy do usunięcia w drodze nowej wykładni istniejącego prawa.

W odniesieniu do sądownictwa powszechnego kwestie elektronicznego wnoszenia pism procesowych w postępowaniu cywilnym uregulowały znowelizowane w 2008 r. przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Kodeks postępowania cywilnego w art. 125 § 1 stanowi, że pisma procesowe jako wnioski i oświadczenia stron składane są poza rozprawą. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, pisma procesowe wnosi się na urzędowych formularzach lub za pomocą systemu teleinformatycznego (drogą elektroniczną) lub na informatycznych nośnikach danych.

Minister Sprawiedliwości został zobowiązany (art. 125 § 4 K.p.c.) do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i terminów wprowadzenia techniki informatycznej, warunków, jakim powinny odpowiadać informatyczne nośniki danych, na których pisma procesowe mają być wnoszone, trybu odtwarzania danych na nich zawartych oraz sposobu ich przechowywania i zabezpieczania, przy jednoczesnym uwzględnieniu stanu wyposażenia sądów w środki techniczne oraz poziomu rozwoju technik informatycznych.

W praktyce, z uwagi na brak rozporządzenia wykonawczego i odpowiedniego zaplecza techniczno-organizacyjnego, wnoszenie pism procesowych drogą elektroniczną było znacznie utrudnione.

W 2008 r. opracowano koncepcję e-sądu i wprowadzono do polskiej procedury cywilnej „elektroniczne postępowanie upominawcze”. Od 2010 r. utworzono e-sąd, jako wydział cywilny sądu rejonowego, który rozpoznaje sprawy wyłącznie w nowym postępowaniu odrębnym. W tym celu:

- zobowiązano e-sąd do podjęcia czynności w sprawie w określonym terminie, np. 1 dnia roboczego od daty wniesienia pozwu,
- określono zakres podmiotowy postępowania jako nieograniczony, zaś w zakresie przedmiotowym spraw o roszczenia pieniężne nie wskazano „górnego limitu kwoty” dochodzonego roszczenia,
- uznano za skuteczny pozew w postaci formularza wypełnianego on-line lub off-line wnoszony poprzez elektroniczny system dostępowy sądu włącznie z mechanizmem umożliwiającym elektroniczne opłacenie pozwu, na wzór rozwiązań przyjętych w handlu elektronicznym,
- określono opłaty od pism procesowych wnoszonych w elektronicznym postępowaniu upominawczym niższe niż w postępowaniu nakazowym,
- zobowiązano powoda w ramach postępowania upominawczego do komunikowania się z e-sądem (wnoszenia pisma procesowego) jedynie elektronicznie; jeśli zaś powód wniósłby do e-sądu pismo w postaci tradycyjnej (na papierze), zostałoby ono zwrócone bez wezwania do uzupełnienia braków formalnych,
- uprawniono pozwanego do wnoszenia do e-sądu pism procesowych w postaci elektronicznej,
- określono, że akta sprawy mają mieć jedynie postać elektroniczną.

Inicjatywa przyniosła bardzo pozytywne skutki, wpłynęła na zapobieganie powstawaniu zaległości w rozpatrywaniu spraw. Jak wykazała praktyka 2 lat obowiązywania

nowych procedur - stosując tradycyjne metody pracy sędzia rozpatrywał rocznie 570 spraw, zaś metodą elektroniczną 20.000 spraw.

W efekcie nowych doświadczeń resort sprawiedliwości 2 lutego 2012 r. skierował do konsultacji społecznych projekt rozporządzenia w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych drogą elektroniczną. Aby wnieść pismo do sądu powszechnego drogą elektroniczną trzeba będzie założyć indywidualne konto użytkownika w systemie informatycznym służącym do prowadzenia postępowania sądowego. Za pomocą identyfikacji personalnej będzie można pismo w tym trybie opłacić oraz podpisać za pomocą podpisu elektronicznego. Po tych czynnościach system wytworzy potwierdzenie wniesienia pisma i automatycznie umieści je w elektronicznych aktach sprawy. Założono, że tryb ten stanie się wzorcem dla działań we wszystkich rodzajach postępowań sądowych. Według projektu rozporządzenie miało wejść w życie 3 maja 2012 r., ale 4 kwietnia b.r. prace nad nim zawieszono.

Sądy administracyjne są sądami szczególnymi, usytuowanymi poza systemem sądownictwa powszechnego. W odróżnieniu od procedury cywilnej, stosowanej w sądach powszechnych, sądownictwo administracyjne czeka taka zmiana procedury, która da podstawę i prawnie dopuści stosowanie podpisu elektronicznego w toku tego postępowania.

REKOMENDACJE BIURA:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych uchwalona została ponad 12 lat temu. Należy rozważyć, czy nie nadszedł czas, by dyrektywa ta mogła zostać w pełni zrealizowana na gruncie prawa polskiego.

W związku podjęciem i prowadzeniem w Naczelnym Sądzie Administracyjnym prac nad projektem dotyczącym wnoszenia pism procesowych zaopatrzonych w bezpieczny podpis elektroniczny w postępowaniu sądowniczym Biuro proponuje, aby petycja została przekazana według kompetencji do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

OPRACOWAŁA

Ewa Kalinowska

DYREKTOR

Anna Pomianowska-Bąk