

Katowice, dnia 1 czerwca 2020 r.

dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ

Zespół Badawczy Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ul. Bankowa 11b

40 - 007 Katowice

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pana mgr Pawła Kardasza

pt. „Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, Olsztyn 2020 r., 418 stron maszynopisu

przygotowanej pod kierunkiem naukowym

dr hab. Agnieszki Skóry prof. UWM

W wykonaniu uchwały nr 20/2020/RD Rady Naukowej Dyscypliny nauki prawne Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2020 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr Pawła Kardasza, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. *„Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”*, Olsztyn 2020, ss. 418 z pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym dopuszczeniu Doktoranta do publicznej obrony.

Uzasadniając sformułowaną powyżej ocenę oraz wynikające z niej wnioski, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej dysertacji.

I. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tytułu rozprawy doktorskiej

Tytuł dysertacji został sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Wybór tematu pracy został dokonany bardzo trafnie. W czym – jak można przypuszczać – swój udział miała pasja poznawcza Doktoranta, ale również wiedza i doświadczenia Pani Promotor Profesor Agnieszki Skóry.

Prezentowana tematyka, w zaproponowanej formule i wytyczonym polu badań, nie stanowiła przedmiotu szerszego zainteresowania w doktrynie. Nieliczne publikacje, zwykle tylko pośrednio lub w sposób wybiórczy poruszające te kwestie, nie wypełniły luki dostrzegalnej w opracowaniach naukowych. Sposób podejścia do problemu i prowadzone wieloaspektowo i interdyscyplinarnie wywody dają podstawę do określenia przedłożonej do recenzji dysertacji istotnej w doktrynie postępowania administracyjnej.

Recenzowana rozprawa dotyczy ważnych zagadnień teoretycznych i prawnych o dużej – co należy zaakcentować – doniosłości praktycznej. Opracowanie tematu zmuszało Autora do rzetelnej analizy licznych unormowań prawnych i ustosunkowania się do zróżnicowanych poglądów wyrażanych w piśmiennictwie prawniczym oraz judykaturze sądowej.

Autor postawił przed sobą ambitne zadanie zmierzające do ukazania prawnie skomplikowanych, niełatwych i ważnych zagadnień zarówno z punktu widzenia organów stosujących prawo administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym jak i dla stron tego procesu. Kompleksowa analiza problematyki określonej tytułem dysertacji łączyła się z koniecznością rozwikłania wielu

problemów i dylematów rodzących się na tle rozmaitych instytucji procesowych i pojęć niejednolicie pojmowanych, budzących wątpliwości i kontrowersje.

Przy przyjętym zakresie eksploracji, egzegezie rozbudowanych, niespójnych i zmieniających się konstrukcji prawnych w dysertacji trzeba było uwzględnić, co uczyniono, rozmaite wątki. Ich wyszukanie i poprawne rozwijanie potwierdzają biegłość, wnikliwość i dobrą orientację Autora w sferze istotnych dla tematu zagadnień.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wybór obszaru badań, aczkolwiek istotny z punktu widzenia oceny dysertacji, nie przesądza jeszcze o jej wartości. Dlatego wyzwaniem dla recenzenta jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy w ślad za trafnie dobranym obszarem badań, udało się Doktorantowi zrealizować nakreślone cele, a nade wszystko czy cele te zostały należycie wyartykułowane w recenzowanej pracy. Odpowiadając na to pytanie trzeba podkreślić, że Panu magistrowi Pawłowi Kardaszowi sztuka ta udała się i to w stopniu satysfakcjonującym.

Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie kluczowe kwestie. Po pierwsze Doktorant doskonale wpisuje się w aktualny model tworzenia nauki wykraczając nie tylko poza ramy postępowania administracyjnego (odwołuje się wszakże do innych gałęzi prawa) ale także poza ramy jednej dziedziny, łącząc dywagacje i rozważania z innymi (w szczególności z informatyką).

Po drugie, upłynął wystarczająco długi czas, aby zasadna, a zarazem możliwa, stała się naukowa krytyka i ogólniejsza ocena funkcjonowania ukształtowanych konstrukcji prawnych występujących regulacji normatywnych związanych z podjętą problematyką. Stąd też problemy badawcze zostały wybrane trafnie. Są one interesujące zarówno teoretycznie, jak i praktycznie. Stanowią przy tym istotny fragment porządku prawnego – niedostatecznie, jak już wskazano powyżej, rozpoznanego i spetryfikowanego z perspektywy nauk prawno-administracyjnych.

II. Konstrukcja i treść dysertacji

Podział treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolny, czy przypadkowy, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną, a – w kontekście podziału treści – za zachowaną w odpowiednich proporcjach. Całość pracy została skomponowana w sposób logiczny i spójny.

Szczegółowe rozważania Autor zawarł w pięciu rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części dobrze obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego. Nadto rozdziały merytoryczne zostały poprzedzone uwagami wstępnymi. Te z nich, które stanowią trzon pracy zawierają uwagi podsumowujące, porządkujące analizowaną materię. Całość pracy została dopełniona zakończeniem, w którym sformułowano wnioski końcowe a także *de lege lata* i *de lege ferenda*.

We wstępie Doktorant wskazał przyczyny wyboru tematu, przedstawił przedmiot, cel i konstrukcję pracy oraz wymienił zastosowane metody badawcze.

Według deklaracji Autora głównym celem badań jest próba identyfikacji i analiza szeroko rozumianej problematyki podań wnoszonych do organów administracyjnych w formie dokumentu elektronicznego. Realizację tak określonego celu powiązано z potrzebą rozpoznania precyzyjnie zdefiniowanych siedmiu obszarów badawczych, które - co należy wyraźnie zaakcentować - analizowane są nie tylko w kontekście teorii ale także praktyki ich stosowania. Wskazane obszary pozwoliły Autorowi właściwie skonstruować tezy badawcze.

W tej części dysertacji został precyzyjnie określony obszar badawczy, zawężony - zgodnie z tytułem - do ogólnego postępowania administracyjnego, co należy ocenić pozytywnie ze względu na odrębności występujące w tzw. szczególnych

postępowaniach administracyjnych. Dzięki temu rozwiązaniu możliwe było skonstruowanie swoistego rodzaju modelu rozwiązań w zakresie wnoszenia podań drogą elektroniczną do organów administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do zasadniczej części rozprawy. Analiza tytułowej problematyki wymagała od Autora z jednej strony wskazania czynników kształtujących współczesną administrację publiczną, umiejscowienia procesów jej informatyzacji na osi rozwoju administracji, a z drugiej ukazania rozwiązań obowiązujących w USA - które często bywają traktowane jako wzorce rozwiązań technicznych i informatycznych - czy powstających w ramach Unii Europejskiej, które następnie istotnie oddziałują na reżimy krajowe w omawianym zakresie. Należy podkreślić, że prowadzenie analizy dotyczącej podań wnoszonych drogą elektroniczną bez tych kluczowych ustaleń byłoby znacznie utrudnione.

W pierwszej części rozdziału oprócz wskazania istoty globalizacji oraz rozwoju koncepcji społeczeństwa informacyjnego zwrócono uwagę na korzyści wynikające z wdrażania narzędzi e-administracji (s.32). Wskazani również na problemy terminologiczne zwrotu "e-usługi" prezentując przy tym zarówno dorobek doktryny jak i rozwiązania prawne wynikające z dyrektyw oraz orzecznictwo TSUE. Drugą część tego rozdziału poświęcono analizie rozwoju e-administracji w Stanach Zjednoczonych Ameryki, w Unii Europejskiej i Polsce. Warto w tym miejscu wskazać na rzetelność analizy aktów prawnych o różnym charakterze, które w istotny sposób wpłynęły na kształtowanie się współczesnej administracji publicznej zmierzającej w stronę pogłębienia wykorzystania instrumentów informatycznych w realizacji powierzonych jej zadań. Magister Paweł Kardasz dokonał również analizy materiału normatywnego przedstawiając esencjonalnie, w układzie chronologicznym obraz zmian przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z postępującą informatyzacją ogólnego postępowania administracyjnego.

Treść całego rozdziału świadczy o dojrzałości naukowej Autora, który - jak już to zostało wskazane powyżej - zaplanował i zrealizował swoje badania w sposób świadomy, metodologicznie poprawny, zaś wynik zaprezentował w uporządkowanej formie. Wiele twierdzeń Autora zasługuje na pełną akceptację. Poczynione w tym rozdziale ustalenia uitorowały drogę do dalszych już szczegółowych rozważań. Na potrzeby ewentualnej publikacji warto jednak, aby Autor poddał pod rozwagę kwestię zmiany tytułu rozdziału np. na Kształtowanie się nowoczesnej administracji, co w ocenie Recenzenta lepiej oddawałoby jego zakres i istotę.

Ważne, interesujące i podbudowane teoretycznie są rozważania zawarte w rozdziale drugim, które stanowią udaną próbę omówienia dokumentu oraz dokumentu elektronicznego w polskim porządku prawnym w prawie karnym, cywilnym i administracyjnym. Proponuję by przy publikacji opracowania rozważyć zmianę tytułu tego rozdziału, gdyż aktualne jego brzmienie sugeruje, że odnosi się on wyłącznie do dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym było przyjęcie za punkt wyjścia przedstawienie definicji słownikowych oraz dwóch płaszczyzn doktrynalnych pojęcia dokumentu: materialno-technicznej i formalnoprawnej. Doktorant słusznie zauważył, że jednym z elementów różniących dokument zapisywany klasycznymi metodami od dokumentu elektronicznego jest to, że w przypadku tego ostatniego jego *"odczytanie, co do zasady jest zawsze możliwe"* (s.82-83). Zastrzeżenie to wydaje się słuszne, gdyż kategoryczne stwierdzenie o powszechności możliwości odczytywania takich dokumentów byłoby błędne zwłaszcza wtedy, gdy adresatem dokumentu jest osoba niewidząca.

Wartościowe są rozważania, w których Autor prezentuje próby definicyjne terminu "dokument" i "dokument elektroniczny" w regulacjach cywilnoprawnych i

karnoprawnych. Takie podejście zasługuje na pełną aprobatę szczególnie, że pozwala umieścić badany problem w szerszym kontekście prawno-porównawczym.

W rozdziale tym odczuwa się jednak niedosyt w zakresie analizy (choćby fragmentarycznej) problematyki dokumentu w prawie administracyjnym materialnym zwłaszcza w obliczu braku legalnej definicji tego terminu z jednej strony oraz regulacji normatywnych odnoszących się do rodzajów dokumentów z drugiej. Szczególnie ciekawe mogłyby być na przykład rozważania na temat dokumentu publicznego wprowadzonego ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. czy art.6 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym mowa o dokumencie urzędowym.

Autor słusznie wskazał na brak legalnej definicji dokumentu w kodeksie postępowania administracyjnego przy jednoczesnym określeniu dokumentu elektronicznego. Nawiasem mówiąc analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w Ordynacji podatkowej. Podjął również pomyslną próbę sformułowania własnej propozycji definicji dokumentu w procedurze administracyjnej (s.101).

Cennym uzupełnieniem zawartych w tym rozdziale rozważań są poglądy przedstawicieli doktryny oraz wyrażane przez Autora jego własne spostrzeżenia dotyczące formy dokumentu elektronicznego jako równoważnej formy pisemnej (s. 106-107).

W rozdziale trzecim zaprezentowano rozważania obejmujące sposoby wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego. Skrupulatnie przeprowadzona analiza, została wsparta licznymi odwołaniami do dorobku doktryny i judykatury. W tej części rozważania wymagają skrócenia - w ocenie Recenzenta - refleksje mające istotny, aczkolwiek techniczny wymiar (m.in. s.130-136) lub poboczny charakter (np. s. 164). Ponadto nieuprawnionym jest posługiwanie się zwrotem "podmioty administrowane" w zastępstwie terminu "strona" (postępowania). Co gorsza maniera ta występuje w całej pracy. O ile posługiwanie się powyższym zwrotem należy uznać za poprawne w części dotyczącej procesów

informatyzacji administracji publicznej i korzystania z usług e-administracji przez różne podmioty, o tyle w części procesowej jest to nie tylko niewłaściwe, ale i błędne (np. s.114, 170-172). Niewątpliwie wszakże nie każdy podmiot administrowany może mieć przymiot strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym (vide art. 28 k.p.a.). Autor wydaje się mieć tego świadomość, gdyż analizuje legitymację czynną "podmiotu administrowanego" - czytaj strony - w podrozdziale 5.2.1.

Doktorant słusznie prezentuje poglądy doktryny na temat podania i poddając je krytyce konstruuje własne podejście do pojęcia podania elektronicznego (s. 117). Ponadto zasadnie zwraca uwagę na sposoby wnoszenia podań, ze szczególnym pietyzmem analizując wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej.

Rozważania Autora na temat wnoszenia podań przez elektroniczną skrzynkę podawczą, świadczą o dobrym warsztacie naukowym wykorzystującym zarówno poglądy przedstawicieli doktryny jak i dorobek orzecznictwa sądowego. Przy tym wszystkim Autor nie obawia się formułowania własnych poglądów (np. s. 144).

Pozytywnie należy ocenić podjętą przez Doktoranta próbę analizy kwalifikacji urządzenia telefaksu do kategorii środków komunikacji elektronicznej. Dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym było zaprezentowanie stanowiska doktryny i orzecznictwa w tym zakresie, które doprowadzały Doktoranta Pawła Kardasza do konkluzji, że telefaks w tradycyjnym jego wydaniu nie stanowi środka komunikacji elektronicznej, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że o uznaniu urządzenia za umożliwiające wymianę danych w postaci elektronicznej między systemami i przy pomocy sieci teleinformatycznej należy uwzględniać kryterium jego użycia (s. 151).

Szczegółowej i interesującej analizie Autor poddał problem informatycznego nośnika danych jako elektronicznej metody wnoszenia podań do organów administracji publicznej wskazując, iż zastosowanie takiego nośnika wyłącza uznanie za skuteczne wniesienie podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (s. 152-155).

Magister Paweł Kardasz rozważając skutki wycofania podania wskazuje na umorzenie postępowania wskazując zgodnie z brzmieniem art. 105 § 2 k.p.a. , że jest to możliwe, o ile nie jest pozostaje w sprzeczności z interesem społecznym. Niejasne jest przy tym stanowisko Autora co do tego, jak należy interpretować zwrot "interes społeczny". Pisze wszakże, że jest on *"pojęciem szerokim i nieostrym, które zasadniczo obejmuje interes ogółu"*. Podkreślić należy, że w doktrynie bywa on często bywa utożsamiany z interesem społecznym (np. M.Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 276) ale pojawiają się również próby delimitacji interesu publicznego i społecznego (np. L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego*. Przykład art. 7 KPA, w: A. Korybski, M.W. Kosteckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 81, A.Żurawik, "Interes publiczny", "interes społeczny" i "interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013, nr 2, 63-64). Warto byłoby zająć stanowisko w tej materii, choćby w przypisie.

Przechodząc do szczegółowej analizy rozważań zawartych w rozdziale czwartym na wysoką ocenę zasługuje wyraźne rozgraniczenie poszczególnych elementów składowych podania. Ważna dla całości, bogata i syntetycznie przedstawiona problematyka tego rozdziału wskazuje dojrzały warsztat analityczno – naukowy Autora oraz umiejętności posługiwania się modelami interdyscyplinarnymi.

Magister Paweł Kardasz z dużym wyczuciem i znajomością tematu ustosunkowuje się do problemów związanych z adresem oraz adresem elektronicznym. Ciekawe i godne wyróżnienia są ustalenia i konstatacje dotyczące nie tylko niespójności przepisów, ale także kwestii tak fundamentalnej jak nomenklatura. Doktorant bardzo trafnie wskazuje, że *„wskazany przez wnoszącego w*

treści podania adres elektroniczny powinien faktycznie umożliwiać doręczanie za jego pośrednictwem pism organy lub podań (...)". Nie może to być w takim razie np. adres systemu teleinformatycznego, który wyszedł z użycia lub jeszcze do niego powszechnie nie wszedł". (s.198).

Pozytywnie należy odnieść się do rozważań, którymi Doktorant objął problematykę podpisu w podaniu, przy tym ciekawe - choć pozostające na uboczu w związku z tematem dysertacji - są problematyczne kwestie "własnoręczności" podpisu wsparte analizą doktryny cywilistycznej i orzecznictwa (s.204-207).

Za inspirującą należy uznać analizę, w której Doktorant wskazał rodzaje podpisów służących weryfikacji podań składanych w formie elektronicznej. Wydaje się jednak, że część tych rozważań jak i odnoszących się do wchodzącego w skład KSIE węzła transgranicznego (s.233-234) czy trybów notyfikacji systemów identyfikacji elektronicznej (s.239 - 240) mogłaby znaleźć się w przypisach, co nie wpłynęłoby ujemnie na poziom merytoryczny dysertacji.

Równie inspirująca jest udana próba dokonania dystynkcji między "wzorem dokumentu elektronicznego" i "formularzem elektronicznym". Szczególnie, jeśli uwzględni się ciekawą ilustrację prowadzonego wywodu. Doktorant słusznie zauważa, że wzór dokumentu elektronicznego stanowi podstawę do przygotowania i funkcjonowania formularza elektronicznego (s. 254-255). Autor podkreśla, że podanie w formie dokumentu elektronicznego tworzy się przez wypełnienie formularza stosowanymi treściami.

Podkreślenia wymaga zauważony przez Doktoranta problem języka podań. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 i 5 ustawy o języku polskim z dnia 7 października 1999 r. podanie powinno zostać sporządzone w języku polskim. W przypadku mniejszości narodowych i etnicznych, na podstawie art. 9 ust.1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r., tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 823 ze zm), przed organami gminy, obok języka urzędowego, może być używany, jako język pomocniczy, język

mniejszości, przy spełnieniu wymagań, o których mowa w art.9 ust.2 ustawy i poszanowaniem praw wskazanych w art. 9 ust. 3-4. W tej części odczuwa się pewien niedosyt rozważań wynikający z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania z dnia 19 sierpnia 2011 r. oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami z dnia 19 lipca 2019 r., w kontekście wnoszenia podań elektronicznych przez osoby z dysfunkcjami. Refleksji na ten temat brakuje też w uwagach końcowych czwartego rozdziału.

Docenić należy trud magistra Pawła Kardasza w wyszukaniu i podaniu oryginalnych przykładów przepisów szczególnych, z których wynika konieczność spełnienia dodatkowych wymagań formalnych podania.

Wywody zawarte w tym rozdziale są ważne, pobudzają do myślenia, budują nowe trendy badawcze. Cechuje je duża dbałość o wyczerpanie analizowanych problemów.

Rozdział zamykający pracę obejmuje zagadnienia związane z wadliwością podań składanych w formie dokumentów elektronicznych. Również w tej części dysertacji obok przedstawienia unormowań prawnych, zamieszczono liczne komentarze przedstawicieli doktryny i judykatury oraz konstruktywne uwagi i oceny Autora.

Należy podzielić pogląd Magistra Pawła Kardasza, zgodnie z którym przewagą podań elektronicznych nad podaniami tradycyjnymi jest to, że ich wypełnienie w środowisku sieciowym stanowi swoistego rodzaju "zaporę" przed ewentualnym uchybieniami, co jednak nie oznacza, że takie podania są wolne od wad. W praktyce bowiem także wobec nich prowadzone są postępowania naprawcze, przy czym rzadziej niż w odniesieniu do podań składanych w tradycyjny sposób.

Za wymagające uzupełnienia i doprecyzowania należy uznać stanowisko Autora, że " *ustawodawca polski poprzez zastosowanie w treści (art. 64 § 2 k.p.a. - dop. AZ) całkiem nowego sformułowania " nie krótszy niż siedem dni" aktualnie wprost daje*

zatem organowi administracji publicznej możliwość wyznaczenia, co do zasady dowolnego terminu uzupełnienia braku formalnego podania”(s. 309). Wskazać bowiem należy, że wspomniana swoboda zostaje ograniczona poprzez wskazanie terminu minimalnego przy jednoczesnym braku wyraźnej górnej granicy. Nie oznacza to bynajmniej że może to być jakikolwiek termin, gdyż organ prowadzący postępowanie obowiązany jest stosować także, a może przede wszystkim, zasady ogólne postępowania, w tym tę wyrażoną w art. 12 k.p.a.

Ciekawe i godne wyróżnienia są problemy oraz ustalenia i konstatacje dotyczące praktycznego aspektu uzupełniania braków formalnych w podaniach złożonych z wykorzystaniem środków elektronicznych. Zgadzam się m.in. z konkluzją, że stosowanie uzupełnienie braków w tym przypadku sposób inny niż elektronicznie nie skutkuje zmianą formy prowadzenia dotychczasowego postępowania administracyjnego.

W rozdziale tym pojawia się wiele powtórzeń w porównaniu z poprzednim rozdziałem. Sugeruję, w przypadku publikacji, zrewidowanie treści, zwłaszcza podrozdziału 5.1.1.2. nie tracąc z pola badania tytułowego problemu.

W dalszej części prowadzonych rozważaniach znajdują się liczne wyważone komentarze i konstatacje Autora a także interesujące analizy przepisów szczególnych odnoszących się do sposobów usuwania wad formalnych podań w trybie pozakodeksowym. Co ciekawe większość z nich ujęta została przez ustawodawcę w przepisach wykonawczych do ustaw.

Na stronie 346 Doktorantowi, który pisze, że " *Narzędziem prawnym pozwalającym organowi administracji publicznej na sanowanie uchybienia procesu wnoszenia podania, polegającego na złożeniu go do niewłaściwego podmiotu publicznego, jest także art. 66 k.p.a.*" umknęło, jak się wydaje, że podmiotami prowadzącymi postępowanie administracyjne są także podmioty (organy) administrujące, które nie zawsze mają charakter podmiotów publicznych.

Wielką zaletą ostatniego rozdziału jest wskazanie wpływu awarii oraz błędów w transmisji danych na podanie elektroniczne. Akceptacji poglądów Autora wymagają m.in. jego konstatacje o niedopuszczalności obarczania wnoszącego podanie negatywnymi konsekwencjami związanymi z awarią rozwiązań technicznych, które uniemożliwiły skuteczne wniesienie podania oraz uznanie, że w przypadku wad podania wynikających z wystąpienia błędów w transmisji danych znajdzie zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a.

Zakończenie pracy to swoiste połączenie streszczenia dysertacji, najważniejszych wniosków płynących z wcześniejszych rozważań oraz udanej próby udzielenia odpowiedzi na postawione we wstępie pytania oraz sformułowane tezy. Można jednak zasugerować Autorowi, by przed opublikowaniem rozprawy rozważył zasadność skrócenia i bardziej syntetycznego ujęcia rozważań zawartych w uwagach końcowych podsumowujących poszczególne rozdziały, gdyż w dużej mierze stanowią one wprost powtórzenie treści zawartych w podrozdziałach. Zaproponowany zabieg nie wpłynie na wartość merytoryczną, która jest najwyższej próby, wyeliminuje jednak niepotrzebne powtórzenia, które mogą obniżyć pozytywny odbiór pracy.

Podkreślenia wymaga, że w końcowej części wniosków końcowych zostały także sformułowane przez Magistra Pawła Kardasza postulaty *de lege ferenda i de lege lata*. Ich obecność wskazuje, iż Doktorant zdaje sobie sprawę z niedoskonałości obowiązujących rozwiązań prawnych, które negatywnie wpływają na sprawność i skuteczność działań administracji pomimo istniejących instrumentów elektronicznych, jakimi można posługiwać się w postępowaniu administracyjnym, a do których należą również podania elektroniczne. Zdaniem Autora niezbędnym jest m.in. nie tylko określenie metod wnoszenia e-podań ale także redakcyjne wydzielenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego form składania podań.

III. Strona formalna dysertacji

Strona formalna dysertacji nie nasuwa istotniejszych zastrzeżeń. Sporadycznie dostrzec można niewielkie usterki, nieścisłości czy niezręczności, np. „ (...) w związku z przynależność do Unii Europejskiej” (s.37), *”Plik ten może jednak istnieć również bez(...)”*(s.81), *”(...)bez względu na to, na jaki podłożu zostały one utrwalone (...)”*(s.88), zapis przypisu nr 330, *”(...) szerszych rozważań w momencie późniejszym(...)”* (s.95), *” (...) rodzaju użytego do jego sporządzenia podłoża, jeżeli tylko pozwana ono na w miarę stabilne utrwalenie (...)”* (s. 100), *” Podobnie rzecz się przedstawia (...)”*(s. 149), *”Miesiąc luty zasadniczo składa się jedynie z 28 dni (...)”*(s. 163), *”(...) sankcja prawna w postaci pozostawienia podania bez rozpoznania (...)”* (s. 283), *”(...)zakreślając jemu stosowny termin (...)”* (s. 286), *”(...) podanie (...) powinno być one podpisane (...)”* (s. 289), *”(...) W związku z gwarancyjnych charakterem (...)”* (s. 347).

Zdarzają się także bardzo długie zdania, tak jak to opatrzone przypisem 696 na stronie 168.

Pragnę zasugerować by w przypadku publikacji dysertacji ograniczyć używanie zwrotów *”na płaszczyźnie”* oraz *”na gruncie”* zwłaszcza w rozdziale II pracy, co w istotny sposób wypłynie na jej odbiór.

Docenić należy rzadko spotykaną zdolność przedstawiania skomplikowanych problemów w sposób klarowny i interesujący. Opracowanie jest napisane starannie, erudycyjnie, przejrzyście dobrą polszczyzną. Język, w którym napisano dysertację jest jasny i komunikatywny, co ze względu na podjętą problematykę stanowi duży jej walor. Nie ulega kwestii, że juredyczne umiejętności Doktoranta reprezentują wysoki poziom. Myśli formułowane są w sposób w pełni zrozumiały, a Autor dysertacji wypowiada się z łatwością, jasno i z dbałością o poprawność językową. Sposób prowadzenia rozważań nie budzi zastrzeżeń, wywody są dojrzałe i jak to zostało powyżej wskazane rzetelnie udokumentowane, zaś poglądy i oceny wyważone oraz rozsądne.

Liczne przypisy nie ograniczają się tylko do wskazania danych bibliograficznych, czyniąc tym samym zadość wymaganiom wynikającym z prawa autorskiego, lecz mają także naturę merytoryczną zawierają, rozwinięcie poglądów Autora, doktryny i orzecznictwa.

Wskazane wyżej uwagi mają jedynie charakter techniczno-redakcyjny i zmierzają do jeszcze lepszego wyeksponowania walorów dysertacji, nie umniejszając w żadnym stopniu wysokiej ocenie recenzowanej pracy.

IV. Źródła

Recenzowana praca jest bardzo dobrze udokumentowana poglądami doktryny. Na ogromną bibliografię - zajmującą 30 stron - złożyła się wręcz monumentalna liczba wykorzystanej literatury przedmiotu (ponad 600 pozycji) w tym obcojęzycznej, a także dokumenty: sejmowe, rządowe (Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Cyfryzacji). Ponadto Autor dobrał i wykorzystał orzecznictwo sądowe oraz liczne akty prawne (krajowe i europejskie), co jednak nie znalazło odzwierciedlenia w zawartej na końcu pracy bibliografii. Nie zmienia to oceny, że zebranie tak bogatej literatury oraz jej umiejętne wykorzystanie zasługuje na uznanie.

Autor z niespotykaną wnikliwością analizuje regulacje prawne oraz poglądy doktryny, dokonując nie tylko ich przeglądu, ale nade wszystko przeprowadza udaną próbę ich analizy a następnie na jej podstawie wyprowadza własne oceny i wnioski. Szczególnego podkreślenia wymaga interdyscyplinarność Autora, który bardzo poprawnie porusza się nie tylko w płaszczyźnie postępowania administracyjnego ale także prawa cywilnego, karnego, europejskiego, a także - co oczywiste ze względu na tematykę dysertacji - w obszarze informatyki.

Należy zauważyć, że optymalnie wykorzystano orzecznictwo, Autor nie ogranicza się, bowiem do zacytowania wyimków z poszczególnych orzeczeń, ale przedstawia rozstrzygnięcia sądów w kontekście stanów faktycznych, w jakich zapadły. Pozwala to nie tylko lepiej ocenić doniosłość poglądu prawnego wyrażonego przez sąd, ale nade wszystko praktycznie ilustruje zawarte w pracy teoretyczne rozważania.

V. Metody opracowania

Wydaje się, że Autor ma świadomość, iż żaden z kierunków nauki nie jest obszarem, w którym dominować powinna przypadkowość i brak rozeznania w kwestii stosowanych instrumentów metodologii badawczej. Dlatego we Wstępie deklaruje, że problem naukowy jak również przedmiot badań wymagały zastosowania trzech metod badawczych w szczególności metody historyczno-prawnej, dogmatyczno-prawnej, metody analizy i krytyki piśmiennictwa oraz orzecznictwa.

Istotną rolę w dysertacji odegrała metoda dogmatyczna, której zadaniem ma być wykładnia tekstów ustawowych, porządkowanie i usuwanie sprzeczności w prawie.

Metoda historyczna pozwoliła Autorowi na odtworzenie „rodowodu” analizowanych instytucji prawnych. Niemożliwym jest zrozumienie i wyjaśnienie współczesnych rozwiązań prawnych bez odwołania się do tego, jakim dawnym instytucjom one się przeciwstawiają lub jakich instytucji stanowią kontynuację. Dlatego dla lepszego zilustrowania opisywanych w recenzowanej pracy zagadnień w pełni zasadnie posłużono się metodą historyczną, która ma w tym przypadku ma charakter uzupełniający, komplementarny w stosunku do metody dogmatycznej.

Doktorant wykorzystał również metodę analityczno-prawną, gdyż punktem wyjścia dla rozważań wokół podań elektronicznych w postępowaniu

administracyjnym była analiza obowiązujących przepisów prawa krajowego (przede wszystkim Kodeksu postępowania administracyjnego ale także przepisów szczególnych o różnej randze prawnej) oraz prawa unijnego (zawartego w dyrektywach) w celu ich egzegezy oraz ustalenia wzajemnych związków.

Należy uznać, że cele rozprawy określone we wstępie zostały w pełni zrealizowane. Przyjęte metody badawcze oraz właściwie dobrane źródła umożliwiły wyprowadzenie prawidłowych wniosków w poszczególnych rozdziałach. Oceniana dysertacja jest pracą dojrzałą, poprawną warsztatowo, wartościową merytorycznie i – jak sądzę – przydatną w praktyce stosowania prawa w omawianym zakresie.

VI. Konkluzje

Zgłoszone powyżej uwagi w żadnej mierze nie umniejszają wysokiej ocenie merytorycznej recenzowanej rozprawy. Większość z nich ma charakter polemiczny, a niektóre techniczny. Uważam, że zarówno koncepcja pracy, przyjęty sposób argumentowania i ocen, jak też rozważania i analizy szczegółowe rozwijane w kolejnych rozdziałach zasługują na pozytywną ocenę.

Recenzowana rozprawa stanowi oryginalne i twórcze rozwiązanie problemu naukowego wykazując wysoki poziom wiedzy teoretycznej Autora oraz jego umiejętności samodzielnego, twórczego prowadzenia pracy naukowej.

W tym stanie rzeczy stwierdzam, że przedłożona dysertacja pt. *„Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”* Pana mgr Pawła Kardasza odpowiada kryteriom ustawowym i może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Wnoszę o dopuszczenie Pana mgr Pawła Kardasza do publicznej obrony.


Agnieszka Ziółkowska