

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgra Pawła Kardasza

pt. „Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”

Olsztyn 2020, stron 418 + wykaz literatury

I. Temat rozprawy doktorskiej mgra Pawła Kardasza jest ciekawy, aktualny, a przy tym istotny nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale również praktycznym. Problematyka dotycząca podania w formie dokumentu elektronicznego jest podejmowana w polskiej literaturze z zakresu postępowania administracyjnego stosunkowo rzadko, prezentowane w piśmiennictwie analizy mają w większości charakter ogólny, a istniejące opracowania z pewnością nie zawierają wyczerpującego omówienia problemów prawnych, jakie występują w tym obszarze. Recenzowana rozprawa doktorska pomaga wypełnić wskazaną lukę i stanowi ważne uzupełnienie piśmiennictwa przedmiotu.

Doniosłość podjętej problematyki przejawia się między innymi w tym, że stale wzrasta popularność usług elektronicznej administracji, a możliwość wniesienia do urzędu podania w formie dokumentu elektronicznego jest najbardziej efektywnym, choć nadal stosunkowo rzadko wykorzystywanym, sposobem zainicjowania postępowania administracyjnego, zwłaszcza w warunkach ograniczenia możliwości osobistego kontaktu, co uwidoczniło się dobitnie z uwagi na epidemię koronawirusa.

Rozprawa ma charakter dogmatyczny. Jednakże – co warto podkreślić – doktorant nie ograniczył się jedynie do analizy tekstów aktów normatywnych oraz przestudiowania dorobku doktryny i judykatury, ale uwzględnił także wiele innych interesujących źródeł, pozwalających na ukazanie omawianej problematyki w szerszym wymiarze.

II. Układ treści rozprawy jest prawidłowy, logicznie spójny i przejrzysty, zasadnicza konstrukcja pracy jest przemyślana i nie budzi merytorycznych zastrzeżeń. Nasuwają się tu jedynie drobne wątpliwości odnoszące się do zasadności wyodrębnienia podpunktu 1.1.4.1, gdyż jest to jedyny podpunkt w punkcie 1.1.4.

Praca stanowi kompleksowe ujęcie omawianej problematyki. Autor przedstawił kolejno rozważania odnoszące się do zagadnień ogólnych – wprowadzających do zasadniczej problematyki, dotyczące nowoczesnej administracji publicznej, następnie omówił pojęcie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, by w dalszej części rozprawy zaprezentować analizy szczegółowe dotyczące sposobów wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego, wymogów formalnych oraz uzupełnienia braków formalnych podania i innych wad. Treść pracy odpowiada zakresowi wyznaczonemu w jej tytule.

Praca składa się ze *Wstępu*, pięciu rozdziałów oraz *Wniosków końcowych*. We *Wstępie* Autor wskazał metody badawcze wykorzystane w pracy: „historyczno-prawną, prawno-dogmatyczną i analityczną”. O ile dwie pierwsze metody stanowią typowe metody badawcze stosowane w naukach prawnych, a ich dobór należy uznać za trafny i uzasadniony, to wskazanie „metody analitycznej” bez wyjaśnienia, na czym metoda taka miałaby polegać i czym różni się ona od wskazanych wyżej metod, które również opierają się na dokonywaniu analiz, nie wydaje się właściwe.

Poszczególne rozdziały rozpoczynają się od sformułowania uwag wstępnych, a w końcowej części każdego z rozdziałów (poza pierwszym) zamieszczony został punkt zawierający uwagi podsumowujące. Jest to konstrukcja prawidłowa, choć wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby nie tyle podsumowanie, które sprowadza się do powtórzenia najistotniejszych ustaleń, co przedstawienie wniosków płynących z przeprowadzonych analiz. Najważniejsze wnioski, w tym również postulaty *de lege ferenda* zostały zaprezentowane na końcu pracy.

Na uznanie zasługuje rozległe wykorzystanie materiałów źródłowych, w tym literatury przedmiotu - 600 pozycji bibliograficznych i 75 pozycji „literatury internetowej” (którą raczej należało nazwać „źródłami internetowymi” z uwagi na ich różnicowany charakter), przy czym są to publikacje w języku polskim i w językach obcych. Autor wykorzystał również bardzo wiele orzeczeń sądów. Tak duża ilość materiałów źródłowych ukazuje wysiłek, jaki Autor włożył w przeprowadzenie analiz, a zarazem dowodzi dużej skrupulatności i rzetelności badawczej Doktoranta.

Pozytywnie ocenić należy także umiejętności Doktoranta w zakresie wskazywania wykorzystanych materiałów źródłowych i formułowania przypisów, których w pracy jest bardzo wiele (1434). Przypisy służą nie tylko odsyłaniu do źródeł, ale są wykorzystywane również do przedstawienia zagadnień pobocznych, niemających kluczowego znaczenia dla głównego toku wywodów.

Język pracy jest precyzyjny, zrozumiały i zgodny z regułami gramatycznymi. W rozprawie występują nieliczne błędy językowe (m.in. literówki, niewłaściwe końcówki), jednak uwzględniając objętość pracy nie ma ich wiele i nie utrudniają one lektury.

Niekiedy pojawiają się też wyrażenia czy zwroty, których użycie może budzić wątpliwości, np. Autor wielokrotnie posłużył się określeniem „wspólnotowy” zamiennie z „unijny” co w odniesieniu do obecnego stanu prawnego, po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, nie wydaje się prawidłowe.

III. Strona merytoryczna rozprawy zasługuje na wysoką ocenę. Doktorant wyznaczył sobie zasadniczy cel w postaci „kompleksowego opracowania problematyki podań wnoszonych do organów administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego” i w pracy założony cel konsekwentnie realizował. We *Wstępie* (s. 18) wskazanych zostało siedem celów szczegółowych, które miały umożliwić realizację celu zasadniczego. Po przeczytaniu rozprawy można stwierdzić, iż założone cele udało się osiągnąć. Doktorant sformułował również 6 tez badawczych, których zasadność starał się w rozprawie wykazać. Zamierzenie to także zostało zrealizowane.

W rozdziale pierwszym Autor zarysował szerokie tło historyczne omawianej problematyki, prezentując zagadnienia związane z kształtowaniem się nowoczesnej administracji publicznej, w tym przedstawiając historię rozwoju e-administracji na przykładach: amerykańskim, unijnym i polskim. W tej części rozprawy wyjaśnione zostały także takie pojęcia jak globalizacja, społeczeństwo informacyjne, e-administracja i e-usługi publiczne. Rozważania te tworzą podatny grunt, na którym Autor mógł w dalszej części rozprawy oprzeć konstrukcję wnoszenia elektronicznych podań w ogólnym postępowaniu administracyjnym i pozwalają ukazać zagadnienia szczegółowe w szerszym kontekście. Wywody zawarte w tym rozdziale są z reguły przemyślane, a wnioski zasadniczo słuszne, choć niekiedy pojawiają się tezy formułowane w sposób zbyt kategoryczny lub mogące budzić wątpliwości, np. na s. 26 Autor stwierdził, iż „Bezdiskusyjnie najważniejszy wytwór globalizacji stanowi obecnie narzędzie Internetu” – stwierdzenie to nie jest „bezdiskusyjne”, może być kwestionowane, gdyż można twierdzić, że to nie Internet jest wytworem globalizacji, a odwrotnie - to rozwój sieci umożliwił czy choćby przyspieszył procesy globalizacyjne, można zatem dyskutować, co jest tu przyczyną, a co skutkiem. Istotną częścią pierwszego rozdziału są także analizy dotyczące zmian kodeksu postępowania administracyjnego związanych z wdrażaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych do postępowania administracyjnego. Autor przedstawił kolejne nowelizacje k.p.a., a także ukazał zmiany przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, które miały istotny wpływ na informatyzację postępowania administracyjnego.

Rozdział drugi poświęcony został problematyce dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W tym rozdziale Autor przeanalizował

pojęcie dokumentu w znaczeniu potocznym i w znaczeniu prawnym. W ramach analiz odnoszących się do materialno – technicznego znaczenia pojęcia dokumentu przedstawiona została definicja techniczna dokumentu elektronicznego, m.in. z wykorzystaniem normy technicznej PN-ISO, a także ze wskazaniem rozmaitych poglądów prezentowanych w tej kwestii w literaturze przedmiotu oraz zaprezentowane zostały podstawowe różnice pomiędzy dokumentem tradycyjnym a dokumentem elektronicznym. W dalszej części rozdziału zawarte zostały analizy odnoszące się do formalno – prawnego znaczenia pojęcia dokumentu w różnych gałęziach prawa, Autor nie ograniczył się do prawa i postępowania administracyjnego, ale przeanalizował zagadnienia te również na gruncie prawa i postępowania karnego oraz cywilnego, co pozwoliło ukazać zróżnicowanie regulacji w tej materii. Analizując definicję legalną dokumentu elektronicznego (s. 101-102) zawartą w art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (która ma istotne znaczenie w postępowaniu administracyjnym z uwagi na odesłanie zawarte w art. 14 §1 k.p.a.), Doktorant omówił dwa istotne elementy tej definicji, natomiast nie odniósł się szerzej do wymogu, zgodnie z którym zbiór danych ma stanowić „odrębną całość znaczeniową”. W tym zakresie zastrzeżenie budzi również uznanie *pendrive* za „materiał służący do zapisu danych” (s. 102, 151, 320) i wskazanie w przypisie 388, jakoby za takim stanowiskiem opowiadał się również prof. Janowski. W mojej ocenie, podobnie jak w opinii wskazanego w przypisie autora, *pendrive* należy zaliczyć do urządzeń, a nie materiałów. Za nieprawidłowe uznać trzeba również posługiwanie się w rozprawie w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego określeniem „informatyczny nośnik informacji” (s. 108, 372, 380, 411), gdyż prawodawca podjął wysiłki w celu ujednoczenia terminologii i wyeliminowania z obrotu prawnego tego rodzaju zwrotów, zastępując je określeniem „informatyczny nośnik danych” (o czym Doktorant wspomniał w rozprawie na s. 130).

W kolejnym – trzecim rozdziale rozprawy omówione zostały sposoby wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego. Rozdział rozpoczyna się od rozważań dotyczących definicji podania, zawierających analizę poglądów w tej materii prezentowanych w piśmiennictwie przedmiotu, co pozwoliło Autorowi sformułować własne definicje podania oraz podania elektronicznego w rozumieniu art. 63 §1 k.p.a. (s. 116-117). W dalszej części rozdziału zawarte zostały rozważania odnoszące się do sposobów wnoszenia podań zarówno tradycyjnie (na piśmie, telegraficznie, telefaksem oraz ustnie), jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Autor wspomniał (s. 125), że w wyniku dokonanej w roku 1999 nowelizacji k.p.a. wprowadzona została możliwość wnoszenia podań do organu administracji publicznej za pomocą poczty elektronicznej.

Analizując zachodzące w tym zakresie zmiany warto byłoby udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego prawodawca zrezygnował z wskazania w przepisach k.p.a. poczty elektronicznej jako jednego z typowych sposobów wnoszenia podań do organu administracji publicznej drogą elektroniczną. Interesujące są zawarte w tej części rozprawy analizy orzecznictwa sądowego i poglądów prezentowanych w piśmiennictwie dotyczących możliwości wykorzystania poczty elektronicznej w sytuacji, gdy organ nie zamieścił na stronie podmiotowej BIP odnośnika do Elektronicznej Skrzynki Podawczej, a wskazał urzędowy adres poczty elektronicznej. Kolejne zagadnienia odnoszące się do wnoszenia podań elektronicznych za pomocą nowoczesnego telefaksu stanowią nowatorskie ujęcie omawianej problematyki i mogą skłaniać do dyskusji. Również rozważania dotyczące wnoszenia podań za pomocą informatycznego nośnika danych zawierają wartościowe analizy istotne z punktu widzenia omawianej problematyki, podobnie jak zawarte w dalszej części tego rozdziału wywody odnoszące się do Elektronicznej Skrzynki Podawczej, terminów wnoszenia podań, sposobów potwierdzania faktu wniesienia podania (urzędowego poświadczenia przedłożenia i urzędowego poświadczenia doręczenia) oraz cofnięcia podania wniesionego w formie elektronicznej.

Rozdział czwarty rozprawy poświęcony został wymogom formalnym treści podania w formie dokumentu elektronicznego. W rozdziale tym omówione zostały zarówno wymogi ogólne odnoszące się do podań wnoszonych tradycyjnie i elektronicznie, jak też wymogi szczególne odnoszące się wyłącznie do podań w formie dokumentu elektronicznego. W ramach interesujących rozważań dotyczących adresu elektronicznego, wątpliwości budzi stwierdzenie, zgodnie z którym „adres elektroniczny, podobnie jak adres tradycyjny, spełnia funkcję identyfikującą podmioty wnoszące podania” (s. 191), ze względu na to, że adres elektroniczny w wielu przypadkach może mieć postać fikcyjną lub fantazyjną, a dopiero połączenie z innymi danymi pozwala na identyfikację podmiotu wnoszącego podanie. W dalszej części rozdziału Autor trafnie stwierdza, że adres elektroniczny stanowi dane umożliwiające określenie i identyfikację konkretnego systemu teleinformatycznego umożliwiającego porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jednak i w tym kontekście pojawiają się wątpliwości, gdy chodzi o twierdzenie, iż funkcję adresu elektronicznego spełniać może „adres IP (<http://190.xxx.xxx.xxx>) – służący do identyfikacji użytkownika komputera w sieci Internet” (s. 194, 266). Adres IP stanowi adres numeryczny protokołu internetowego, który służy do identyfikacji zasobów sieciowych (najczęściej kart sieciowych umożliwiających połączenie danego urządzenia do sieci). Utożsamianie adresu IP z oznaczeniem w protokole http stanowi tu zbyt uproszczenie, gdyż oprócz tego, że adres IP stanowi numeryczny odpowiednik adresu

domenowego (i w tym znaczeniu jest wykorzystywany w przeglądarkach internetowych), to statyczny lub dynamiczny adres IP posiada każde urządzenie podłączone do sieci Internet, natomiast zasadniczo adres protokołu internetowego nie służy do identyfikacji użytkownika a do identyfikacji systemu. Poprzez zestawienie tego adresu z innymi danymi (najczęściej pozostającymi w dyspozycji dostawcy usług) zazwyczaj możliwe jest ustalenie tożsamości użytkownika, jednakże sam adres IP takiej możliwości nie daje.

Szczególnie interesujące są zawarte w rozdziale czwartym rozważania dotyczące podpisu oraz podpisu elektronicznego. Omówiono w tym zakresie różne rozwiązania, które zgodnie z obowiązującym prawem mogą być wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym w celu weryfikacji tożsamości osoby wnoszącej podanie w formie dokumentu elektronicznego (kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany, podpis osobisty i inne środki identyfikacji elektronicznej oraz inne technologie uwierzytelniania). Wydaje się, że warto byłoby poświęcić nieco więcej uwagi stosunkowo nowemu rozwiązaniu jakie stanowi podpis osobisty – Doktorant mógłby pokusić się o ocenę tego mechanizmu i wskazanie swojej opinii co do perspektyw jego upowszechnienia. Również rozważania dotyczące wzorów dokumentów, formatów danych i formularzy elektronicznych, zamieszczone w końcowej części rozdziału stanowią istotną część uwzględniającą elektroniczną specyfikę będącą przedmiotem zainteresowania Autora pracy.

Ostatni – piąty rozdział rozprawy doktorskiej dotyczy uzupełniania braków formalnych podania w formie dokumentu elektronicznego oraz innych wad. Wśród wielu zagadnień omówionych w tym rozdziale, za wyróżniające uznać można rozważania zawarte w pkt. 5.4 zatytułowanym „Awaria rozwiązania technicznego za pomocą którego wnoszone są podania elektroniczne oraz błąd w transmisji danych”. Choć sformułowanie „awaria rozwiązania” może budzić zastrzeżenia, wydaje się, że należałoby pisać raczej o „awarii środków technicznych” rozumianych jako urządzenia sprzętowe i narzędzia programowe, to jednak już sam fakt podjęcia tej trudnej i skomplikowanej, a zarazem zazwyczaj pomijanej w piśmiennictwie przedmiotu tematyki zasługuje na uznanie.

Recenzowaną rozprawę wieńczy część zatytułowana: *Wnioski końcowe*, w której przedstawione zostały najważniejsze konkluzje płynące z przeprowadzonych w pracy analiz, jak również postulaty *de lege ferenda*.

Wywody przedstawione w rozprawie wskazują, że Autor z reguły wyciąga trafne wnioski z przeprowadzonych analiz. Dowodzą one logicznego myślenia, krytycznego podejścia, samodzielności badawczej i odwagi w formułowaniu ocen. Warto podkreślić, iż doktorant przedstawiając własne interpretacje opiera się na rozległej wiedzy i znajomości przepisów, a także odnosi się do poglądów prezentowanych w piśmiennictwie przedmiotu i judykaturze.

Omawiając zróżnicowane konstrukcje prawne, doktorant przedstawia wnikliwe analizy, dokonując interpretacji przepisów podaje zazwyczaj przekonujące argumenty na poparcie prezentowanych poglądów, nie ogranicza się przy tym wyłącznie do opisu, ale formułuje także wnioski, w tym również postulaty *de lege ferenda*. Doktorant wykazuje się przy tym odwagą w podejmowaniu problemów skomplikowanych i trudnych. Wprawdzie nie ze wszystkimi poglądami Autora można się zgodzić, pojawiają się wśród nich niekiedy także poglądy dyskusyjne (jak np. wspomniany powyżej pogląd o dopuszczalności wnoszenia podań w ogólnym postępowaniu administracyjnym pocztą elektroniczną, zaprezentowany na s. 144-147), niemniej są one przejawem samodzielności badawczej, a przy tym prezentowane są w sposób wyważony i rzeczowy.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi istotny wkład w zakresie badań nad problematyką wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jako uzupełnienie piśmiennictwa tej ważnej a zarazem skomplikowanej materii prawnej.

IV. W ocenianej pracy doktorskiej, podobnie jak w większości tego rodzaju opracowań o charakterze naukowym, dostrzec można także słabsze strony. Oprócz zaprezentowanych powyżej wątpliwości, zastrzeżeń i kwestii polemicznych, można wskazać kilka dalszych drobnych uwag.

Choć praca jest – co do zasady – prawidłowo przygotowana pod kątem edycyjnym, to zawiera drobne potknięcia językowe. Niektóre sformułowania wydają się niefortunne np. „co do zasady – zawsze”; „generalnie zawsze” (s. 283); „eliminuje więc do minimum” (s. 303); „zasadniczo wyłącznie” (s. 366). Niekiedy zdarzają się także niewielkie uchybienia innego rodzaju np. wskazanie ustępu zamiast paragrafu (s. 259 przypis 1062), a paragrafu zamiast punktu (s. 285), czy też nieprecyzyjne wskazanie tytułu aktu normatywnego np. „dyrektywa 95/46/EWG” (s. 58).

We wstępie rozprawy brakuje wskazania daty uwzględnienia stanu prawnego. W rozprawie zawarty został obszerny wykaz skrótów, jednak skróty nie zostały uporządkowane alfabetycznie, co utrudnia czytelnikowi lekturę. Do drobnych mankamentów zaliczyć można także brak wskazania w wykazie źródeł wykorzystanych w rozprawie aktów normatywnych i orzecznictwa, choć liczba orzeczeń, do których

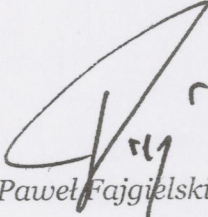
sięgnął Autor jest tak duża, że mogłoby to spowodować znaczne zwiększenie objętości wykazu.

Wskazane powyżej uchybienia nie mają charakteru zasadniczego, w większości stanowią drobne niedostatki i nie wywierają istotnego wpływu na wysoką ocenę merytoryczną całej rozprawy.

V. Reasumując wyrażam opinię, że recenzowana praca p. mgra Pawła Kardasza pt. „Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym” spełnia wymogi określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789).

Mając na uwadze przedstawione powyżej szczegółowe oceny stwierdzam, że Autor zaprezentował oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując się przy tym ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu nauk prawnych oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W związku z tym wnoszę o dopuszczenie p. mgra Pawła Kardasza do dalszych etapów przewodu doktorskiego.



Paweł Fajgielski