

Streszczenie

Podanie wnoszone w formie dokumentu elektronicznego od kilku lat coraz powszechniej służy załatwianiu spraw administracyjnych w sieci Internet. Mimo to, do tej pory „podanie elektroniczne” na gruncie postępowania administracyjnego stanowi stosunkowo mało zbadane zagadnienie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (cyt. dalej, jako „k.p.a.”) nie ma między innymi definicji legalnej omawianego terminu, a redakcja przepisów odnoszących się do sposobów i form wnoszenia podania jest daleka od doskonałości. Nie bez znaczenia jest także to, że w polskiej literaturze prawa administracyjnego brakuje szczegółowych i wyczerpujących opracowań, odnoszących się do problematyki dokumentu elektronicznego na gruncie tej gałęzi prawa, jako dozwolonej formy utrwalania podań w postępowaniu administracyjnym, czy szeroko ujętego zagadnienia elektronicznych metod składania podań. Nie ma również monografii, w których poruszana byłaby tematyka podania elektronicznego oraz minimalnych wymogów formalnych podań elektronicznych, braków formalnych i innych wad podań, w tym m.in. błędu w transmisji danych. Tego typu „luka” w doktrynie dodatkowo przemawia za celowością podjęcia niniejszych rozważań.

Wypada także wskazać, że wyżej wymienione zagadnienia ulegają ciągłym przeobrażeniom na mocy aktów normatywnych prawa europejskiego wdrażających do polskiego systemu prawnego ogólnounijną ideę „społeczeństwa informacyjnego”, „e-administracji” (np. wprowadzenie w 2016 r. regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE – cyt. dalej, jako „rozporządzenie eIDAS”), a także koncepcję „e-usług publicznych”. Taki stan prawny zarówno w teorii, jak i w praktyce administracyjnej dodatkowo utrudnia prawidłowe ujęcie i opisanie poruszanej powyżej problematyki.

Niniejsza praca ma zatem stanowić kompleksowe opracowanie problematyki podań wnoszonych do organów administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego. Do głównych celów pracy należą przede wszystkim: a) ukazanie wpływu ustawodawstwa europejskiego w zakresie e-administracji i społeczeństwa informacyjnego na prawo polskie, a w szczególności na regulacje postępowania administracyjnego dotyczące elektronicznych podań (e-usługi publiczne); b) omówienie pojęcia dokumentu elektronicznego oraz wypełnianych przez niego funkcji normatywnych, w szczególności w kontekście procesu

sporządzania podań w indywidualnych sprawach administracyjnych; c) opracowanie jednolitej definicji podania, w tym przede wszystkim podania elektronicznego; d) opisanie minimalnych elementów formalnych podania, w tym głównie podania w formie dokumentu elektronicznego; e) omówienie sposobów elektronicznego wnoszenia podania, w tym m.in. momentu i zasad potwierdzania jego złożenia oraz określenie metod uwierzytelniania podmiotów wnoszących podanie, z uwzględnieniem regulacji wynikających z rozporządzenia eIDAS; f) opisanie i usystematyzowanie braków formalnych podań, w tym podań wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego oraz g) przedstawienie i usystematyzowanie innych wad, jakie mogą pojawić się w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza w toku czynności składania do organu podań w formie dokumentu elektronicznego.

Mając na uwadze opisane powyżej cele, w ramach niniejszej pracy postawione zostały następujące tezy: a) ustawodawstwo europejskie z zakresu „e-administracji” i „społeczeństwa informacyjnego” wywiera duży wpływ na prawodawstwo polskie, w szczególności na regulacje postępowania administracyjnego, które poprzez kolejne nowelizacje dostosowywane jest do wspólnotowych wymogów procedury prowadzonej przez nowoczesną administrację, świadczącej e-usługi publiczne dla obywatela; b) obecnie dokument elektroniczny stanowi nowoczesną oraz alternatywną wobec dokumentu tradycyjnego formę utrwalania podań w sprawach administracyjnych; c) nie ma jednolitej definicji podania, w tym podania w formie dokumentu elektronicznego, a jej wypracowanie jest potrzebne ze względu na mogące pojawić się w przyszłości na tym tle spory oraz na wagę zagadnienia podania w postępowaniu administracyjnym; d) nie wypracowano do tej pory spójnej systematyki elektronicznych metod składania podań, a jej stworzenie jest potrzebne w celu wyeliminowania mogących się pojawić w przyszłości na tej płaszczyźnie sporów, e) do tej pory ani w doktrynie prawniczej, ani w orzecznictwie sądowym nie opisano w sposób szeroki minimalnych warunków formalnych podania elektronicznego, a dokładne ich omówienie pozwoliłoby na eliminację mogących się pojawić w związku z omawianą tematyką problemów oraz f) nie istnieje jednolita systematyka wad jakie mogą wystąpić w procesie składania podań (także wady w postaci błędów w transmisji danych) oraz braków formalnych podań, w tym tych wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego, a stworzenie takiej jest konieczne ze względu na mogące pojawić się w przyszłości na tym tle spory.

W celu osiągnięcia powyżej przedstawionych założeń w rozprawie posłużono się trzema metodami badawczymi: historyczno-prawną, prawnodogmatyczną i analityczną. Przede wszystkim, ze względu na zakres i przedmiot podjętego opracowania, w niniejszej pracy ukazano aspekty historyczne powstania instytucji podania w formie dokumentu

elektronicznego. Oznacza to, że zaprezentowana została między innymi europejska oraz krajowa geneza rozwoju idei społeczeństwa informacyjnego, e-administracji i e-usług publicznych. Przedstawiona została także ewolucja mocno powiązanego z opisywanymi powyżej zagadnieniami, procesu informatyzacji polskiego postępowania administracyjnego. Stąd też koniecznym było posłużenie się pierwszą w wymienionych metod. W związku z tym, że główny przedmiot niniejszej pracy stanowi ogół regulacji związanych z unormowaną w Kodeksie postępowania administracyjnego konstrukcją prawną podania w formie dokumentu elektronicznego (w tym także takimi kwestiami jak minimalne elementy formalne takich podań, sposoby ich wnoszenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz różnego rodzaju ich braki formalne i wady), w ramach niniejszej rozprawy niezbędnym było także użycie metody prawnodogmatycznej i analitycznej.

Należy wskazać, że praca obejmuje swoim zakresem przede wszystkim obszar ogólnego postępowania administracyjnego. Z drugiej zaś strony niniejsza rozprawa – uzupełniająco – sięga również niekiedy do zagadnień szeroko rozumianego prawa cywilnego, karnego i europejskiego. Opracowanie, w niezbędnym stopniu, odnosi się także do takiej dziedziny wiedzy, jak nauka informatyki. Wyznaczona w omawiany sposób płaszczyzna analizy badawczej uwzględnia więc w szczególności fakt znacznego wpływu prawodawstwa unijnego na system prawa polskiego, w zakresie podań (e-usług publicznych) oraz formy dokumentu elektronicznego. Ma ona również na względzie innowacyjność, jak i techniczne aspekty podejmowanego w ramach rozprawy tematu. W pracy nie poddano analizie instytucji podania w administracyjnych postępowaniach szczególnych oraz w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Niniejsza rozprawa doktorska składa się ze *Wstępu*, 5 rozdziałów, a także z *Wniosków końcowych*.

Rozdział 1. rozprawy poświęcony został rysowi historycznemu koncepcji podania w formie dokumentu elektronicznego, w tym także związanemu z nią rozwojowi idei nowoczesnej administracji publicznej. W Rozdziale 2. pracy szczegółowo omówiono problematykę dokumentu elektronicznego. Z kolei Rozdział 3. niniejszego opracowania poświęcony został analizie metod wnoszenia do organów administracji podań w formie dokumentu elektronicznego. W Rozdziale 4. pracy omówiono problematykę warunków formalnych podań w formie dokumentu elektronicznego. Natomiast Rozdział 5. rozprawy poświęcony został w całości zagadnieniu braków formalnych oraz innych wad mogących wystąpić w procesie składania do organów administracji publicznej podań w formie dokumentu elektronicznego. W ramach tego Rozdziału przeanalizowano między innym, dotychczas

pomijane w doktrynie prawniczej i orzecznictwie sądowym, zagadnienie tzw. „błędu w transmisji danych”.

We wnioskach końcowych pracy zawarto najważniejsze ustalenia, które zostały poczynione w wyniku przeprowadzonych badań, związanych z istotą podania wnoszonego do organu administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego. W ich zakresie przedstawiono także postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* odnoszące się do omawianego w rozprawie zagadnienia.