

Mgr Justyna Jastrun
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

**Dokument papierowy a dokument elektroniczny w postępowaniu
administracyjnym**

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem
prof. dr hab. Aleksandry Wiktorowskiej

Warszawa 2023 (2020)*

*Rozprawa została złożona do recenzji w 2020 r.

Wybór tematu pracy

Informatyzacja administracji to obecnie jedno z najważniejszych wyzwań, na rzecz którego działania podejmują władze na szczeblu lokalnym i krajowym (w Polsce przede wszystkim Ministerstwo Cyfryzacji), jak również organizacje europejskie (zwłaszcza instytucje unijne, w tym Komisja Europejska) i światowe (np. Organizacja Narodów Zjednoczonych). Ponadto stanowi ona udogodnienie dla wszystkich obywateli poprzez, między innymi, możliwość załatwienia sprawy administracyjnej przez 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu bez konieczności wychodzenia z domu. Zagadnienie to wiąże się z tematem dokumentu elektronicznego, który w ostatnich kilkunastu latach pojawia się coraz częściej w polskim porządku prawnym. Dla potrzeb niniejszej rozprawy kluczowe są przepisy regulujące e-dokument i inne elektroniczne rozwiązania zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego¹, ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne² oraz ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej³.

Dokument elektroniczny wciąż stanowi nowość, część społeczeństwa nie ufa bądź ufa w ograniczonym stopniu tego typu rozwiązaniom wierząc, że tradycyjny dokument papierowy jest wciąż łatwiejszym sposobem na załatwienie sprawy. Taki pogląd dotyczy także urzędników, którzy często nie rozumieją istoty dokumentu elektronicznego, nie korzystają służbowo ani prywatnie z e-administracji przede wszystkim ze względu na brak wiedzy, jak również obawę o dalsze zatrudnienie (e-administracja wiąże się z częściową automatyzacją czynności, co może przyczynić się do redukcji etatów). Ponadto tradycyjny, czyli papierowy dokument funkcjonuje od dawnych czasów i jest uregulowany w sposób bardziej szczegółowy i dokładny; rzadziej niż w przypadku dokumentu elektronicznego pojawiają się luki prawne i nowe, nierozpoznane jeszcze problemy.

Dotychczasowe działania w zakresie e-administracji w Polsce, jak i na świecie (zwłaszcza w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych) wskazują, że metodą ewolucji może dojść do zastąpienia tradycyjnych dokumentów dokumentami elektronicznymi. Tezę tę wzmocnić może zmiana pokoleniowa i wzrastający odsetek osób korzystających z elektronicznych udogodnień, np. przy składaniu deklaracji podatkowych. W związku z powyższym, tematyka ta jest szczególnie ważna.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1173.

Co więcej, wydaje się, że liczba publikacji na temat e-administracji, a przede wszystkim dotycząca porównania dokumentów elektronicznych i dokumentów papierowych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego jest wciąż niewystarczająca. W dużej mierze wynika to zapewne z nowości tematu, jednak z drugiej strony powodem takiego stanu rzeczy może być również samo prawo – brak albo niejasne przepisy, luki prawne i niepewność regulacji. Należy bowiem podkreślić, że regulacje dotyczące e-dokumentu w kodeksie postępowania administracyjnego, w odróżnieniu od np. przepisów kodeksu postępowania cywilnego, są oszczędne i nie zawsze dostatecznie precyzyjne. Tak jest, przykładowo, w częściach dotyczących wszczęcia postępowania czy przebiegu postępowania dowodowego, które to problemy szczegółowo przedstawiam w kolejnych rozdziałach rozprawy.

Przy wyborze tematu pracy istotną rolę odgrywała także ciekawość badawcza i chęć pogłębienia wiedzy o tychże zagadnieniach, jak również próba znalezienia odpowiedzi na liczne pytania. Jest bowiem wiele kwestii, które nie wynikają jasno z przepisów, dotychczasowej doktryny bądź orzecznictwa.

Podsumowując, o wyborze tematu pracy przede wszystkim zdecydowało pięć następujących czynników:

- doniosłość tematu, jego uniwersalizm i aktualność;
- brak wystarczającej liczby publikacji naukowych na temat informatyzacji administracji, w tym dotyczącej porównania dokumentów papierowych i elektronicznych na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego;
- brak wystarczającej wiedzy w społeczeństwie na temat e-dokumentów i informatyzacji administracji prowadzący do preferowania tradycyjnych dokumentów;
- widoczna tendencja o prawdopodobnej dominacji, a może także zastąpieniu tradycyjnej administracji elektroniczną w przyszłości; oraz
- ciekawość badawcza i chęć pogłębienia wiedzy o e-dokumentach.

Przedmiot i cele badawcze pracy

Tematem niniejszej pracy jest porównanie regulacji dotyczących dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w kodeksie postępowania administracyjnego. Oprócz szczegółowej analizy rozwiązań prawnych w poszczególnych etapach postępowania administracyjnego (od wszczęcia do wydania rozstrzygnięcia), tematyka ta została przedstawiona na szerszym tle; pokazuje ono otoczenie, w jakim przepisy te funkcjonują, co pomaga lepiej zrozumieć konkretne regulacje prawne.

A zatem, w rozprawie przedstawiono zagadnienie informatyzacji administracji; poza definicją pokazane zostało, jak kształtuje się ona w Polsce i Unii Europejskiej (zarówno, jeśli chodzi o przepisy, jak i praktykę), wskazano również przykłady e-administracji oraz jej zalety i wady. Dokonana została próba zdefiniowania dokumentu, zarówno w języku potocznym, jak i w innych niż postępowanie administracyjne gałęziach prawa (prawo i postępowanie cywilne i karne). Następnie przedstawiono pojęcie dokumentu w postępowaniu administracyjnym. Zdefiniowane zostało pojęcie „dokumentu elektronicznego” – to warunek konieczny do analizy porównawczej. Przeanalizowany został również charakter prawny odpisów dokumentów. Finalnie, oba typy dokumentów są ze sobą zestawiane na gruncie postępowania administracyjnego. W pracy zawarte są również badania własne.

Niniejsza rozprawa ma kilka celów badawczych.

- Jej pierwszym celem jest wskazanie, czym jest i na czym polega elektroniczna administracja. Spośród wielu różnorodnych definicji, w tym utożsamiania e-administracji z innymi terminami (np. *e-governance*), dokonana została próba znalezienia najbardziej precyzyjnej i odpowiadającej współczesnym realiom definicji.
- Po drugie, oceniane zostają dotychczasowe rozwiązania w zakresie rozwoju elektronicznej administracji (krajowe i międzynarodowe, z naciskiem na te pierwsze). Analizowany jest ogólny stan realizacji e-administracji, poziom satysfakcji petentów i urzędników, jak również konkretne e-usługi (np. składanie wniosków o odpis albo rejestrację spółki do Krajowego Rejestru Sądowego czy składanie deklaracji podatkowych).
- Trzeci z celów badawczych to próba wskazania pożądanych kierunków rozwoju e-administracji na przyszłość. Służy temu zarówno analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich (Francja, Hiszpania, Norwegia), jak również badania własne: ankiety i wywiady z osobami korzystającymi i niekorzystającymi z elektronicznych usług. Wnioski *de lege ferenda* mogą posłużyć ustawodawcy w tworzeniu dalszych regulacji z tego zakresu.
- Po czwarte, dokonano próby przedstawienia podejścia administracji i obywateli do informatyzacji administracji. Analiza badań własnych oraz statystyk i raportów krajowych i międzynarodowych organizacji (np. Ministerstwa Cyfryzacji, Najwyższej Izby Kontroli, Organizacji Narodów Zjednoczonych) pozwala ocenić nastroje społeczne i stosunek do informatyzacji administracji, co umożliwia odpowiedź na istotne pytania: z czego wynika wciąż niewielki odsetek osób korzystających z e-usług, niechęć wielu urzędników i ich różny stosunek do e-administracji w zależności od kraju

(w Europie Zachodniej stosunek do e-usług jest bardziej pozytywny niż w Polsce) oraz od wieku (dla młodszych osób internet jako środek komunikacyjny, platforma do robienia zakupów czy metoda korzystania z różnego rodzaju udogodnień typu zapisy do lekarza albo kontakt z przedstawicielami uczelni jest powszechny).

- Piątym celem jest próba zdefiniowania pojęcia dokumentu na gruncie postępowania administracyjnego. Najpierw przedstawiony został zarys pojęcia dokumentu w znaczeniu potocznym i w wybranych gałęziach prawa: prawie i postępowaniu cywilnym i karnym, a następnie w postępowaniu administracyjnym (zarówno dokument papierowy, jak i elektroniczny). Przedstawienie pojęcia w innych dziedzinach ma na celu potwierdzenie hipotezy, że w każdej z tych dziedzin znaczenie dokumentu jest inne, ale niektóre funkcje i właściwości pozostają wspólne.
- Szóstym celem badań jest porównanie regulacji prawnych dotyczących dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Analizowane są przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące poszczególnych etapów postępowania: od wszczęcia postępowania do doręczenia dokumentu. Umożliwi to odpowiedź na pytania, jakie są preferencje ustawodawcy i jaka relacja łączy formę pisemną i formę dokumentu elektronicznego.
- Ostatnim z zasadniczych celów badawczych jest wskazanie wad i zalet obu systemów. Służą temu przede wszystkim dwa zestawienia: korzyści i zagrożeń wynikających ze stosowania e-administracji, jak również perspektyw i barier dla jej rozwoju. Celem takiego porównania jest wskazanie pozytywnych i negatywnych stron e-administracji oraz wyjaśnienie, co ogranicza jej rozwój. Ponadto wykazane zostaje, że mimo niebezpieczeństw i problemów różnego rodzaju (np. cyberprzestępczość, wykluczenie cyfrowe), korzyści wynikające ze stosowania elektronicznej administracji przeważają.

Poza powyżej wymienionymi celami badawczymi, zamysłem niniejszej pracy jest popularyzowanie dokumentu elektronicznego i informatyzacji administracji jako sposobów na usprawnienie załatwiania spraw urzędowych, co oznacza ułatwienie życia obywateli.

Hipotezy

Punktem wyjścia dla rozważań w niniejszej rozprawie stała się jedna zasadnicza hipoteza oraz kilka dodatkowych, które z jednej strony stanowią rozwinięcie hipotezy podstawowej, a z drugiej ukazują problematykę rozprawy w szerszym kontekście.

Kluczowe pytanie postawione w niniejszej rozprawie brzmi: czy podział dokumentów na papierowe i elektroniczne jest jedynie zmianą nośnika, czy też ma wpływ na sposób prowadzenia postępowania administracyjnego? Wydaje się, że druga opcja jest bardziej prawdopodobna. Jednak, w poszukiwaniu prawidłowej odpowiedzi przeanalizowane zostały przepisy prawne i orzecznictwo, ankiety i wywiady przeprowadzone na potrzeby niniejszej rozprawy, dokonano także obserwacji funkcjonowania organów administracji publicznej oraz obywateli w relacji z urzędami.

Kolejną hipotezę najlepiej ująć w formie krótkiego pytania: czy prawo nadaża za zmianami technologicznymi? Aby ją zweryfikować, należało przestudiować przepisy prawne, przede wszystkim dotyczące informatyzacji administracji, w tym zwłaszcza dokumentu elektronicznego i środków komunikacji elektronicznej. Porównano również powyższe regulacje z obowiązującymi dotyczącymi tradycyjnej administracji – chodzi tu przede wszystkim o dokument w postaci papierowej. Analiza porównawcza pozwoliła na dostrzeżenie ewentualnych luk w prawie lub preferencji ustawodawcy.

Badając problematykę informatyzacji administracji, dobrze jest również zwrócić uwagę na jej socjologiczne ujęcie. Urzędnicy i większość obywateli są przyzwyczajeni do dokumentów papierowych, stąd różne obawy przed zastosowaniem dokumentu elektronicznego. Aby zweryfikować tę hipotezę, najlepiej jest zapytać społeczeństwo – stąd badania własne przeprowadzone na potrzeby niniejszej rozprawy: ankieta i wywiad. Zebranie tych informacji zobrazowało podejście obywateli do elektronicznej administracji i pozwoliło znaleźć powody, dla których preferowany jest jeden, a nie inny sposób załatwienia sprawy.

Kolejna hipoteza dotyczy przyszłości: dokumenty elektroniczne najpierw zdominują, a w przyszłości prawdopodobnie zastąpią tradycyjne dokumenty. Wydaje się wstępnie, że można tak założyć na podstawie obserwacji społeczeństwa, ale tu również pomocne były wspomniane wcześniej badania własne, zwłaszcza rozmowy z urzędnikami oraz osobami korzystającymi i niekorzystającymi z udogodnień e-administracji. Wsparciem dla tej hipotezy było porównanie poziomu rozwoju i stosunku do elektronicznej administracji obywateli innych państw europejskich.

Metodologia

W niniejszej rozprawie zastosowano kilka metod badawczych. Wydaje się bowiem, że taka różnorodność pozwala na przedstawienie tematu w jak najszerszym ujęciu. Ponadto skoro założeniem pracy jest porównanie dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w

postępowaniu administracyjnym zarówno na płaszczyźnie normatywnej, praktycznej, jak również prawno-porównawczej, to uzasadnione jest wykorzystanie tych metod badawczych znanych naukom prawnym, które odpowiadałyby specyfice poszczególnych sfer badanego problemu. Są to więc, zgodnie z założeniami triangulacji:

- metoda formalno-dogmatyczna – analiza prawna;
- metoda empiryczna;
- metoda prawno-porównawcza i
- metoda historyczna.

Metoda formalno-dogmatyczna posłużyła analizie obecnie obowiązujących przepisów. Ze względu na tematykę pracy, szczególna uwaga poświęcona została przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, ale omawiane są również m.in. ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, kodeksy prawa i postępowania cywilnego i karnego (zwłaszcza przy analizie porównawczej), a także prawo unijne, np. rozporządzenie eIDAS. Ponadto przeanalizowano krajowe i unijne akty prawne o charakterze *soft law*, np. strategie i plany, co pomogło w przedstawieniu problematyki w szerszej perspektywie. Badanie aktów normatywnych, w których wykorzystane zostały wszystkie metody wykładni przyjęte w prawoznawstwie (językowa, systemowa, celowościowa, funkcjonalna) pomogło w sformułowaniu wniosków uzasadniających trafność podnoszonych w pracy hipotez, zwłaszcza tej o nienadążaniu prawa za zmianami technologicznymi. Celem analizy prawnej było również zbadanie dorobku judykatury odnoszącego się do problemów stanowiących przedmiot niniejszej rozprawy. Przedstawione zostały orzeczenia przede wszystkim Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, co pozwoliło na zbadanie praktycznego aspektu omawianych w rozprawie problemów. Ponadto orzeczenia wraz z doktryną stanowią komentarz do obowiązujących przepisów prawnych, dzięki czemu można rozwiązać niektóre wątpliwości wynikające z nieprecyzyjnych sformułowań bądź też luk prawnych. Na orzeczenia Sądu Najwyższego powołują się zarówno strony, jak i sądy powszechne przy wydawaniu wyroków.

Metoda empiryczna (inaczej *case study* lub metoda socjologiczno-prawna) przybrała w niniejszej rozprawie dwie formy: anonimowych ankiet rozesłanych drogą elektroniczną do osób w różnym wieku, o odmiennym statusie materialnym, wykształceniu i pochodzeniu oraz wywiadów przeprowadzonych z osobami będącymi po dwóch stronach: urzędnikiem oraz petentami, z czego wybrano zarówno osobę korzystającą, jak i niekorzystającą z elektronicznej administracji. Pierwsza metoda miała wskazać, jak elektroniczną administrację postrzegają

Polacy, czy z niej korzystają, czego im w niej brakuje, od czego zależy odsetek osób preferujących tego typu formę kontaktu z urzędem. Z kolei celem drugiej metody była pogłębiona analiza przyczynowo-skutkowa obecnego podejścia do elektronicznej administracji. Wybór osób o odmiennej sytuacji (pracownik urzędu, mający doświadczenie zawodowe w korzystaniu z e-administracji, osoba korzystająca z e-administracji w celach prywatnych oraz osoba, która nie ma do czynienia z e-administracją) zobrazował społeczne podejście do informatyzacji. Badania własne wskazują praktyczny wymiar omawianej problematyki i są uzupełnieniem do materiału podstawowego, a więc przepisów prawnych.

Metoda prawnoporównawcza została wykorzystana do porównania regulacji krajowych oraz unijnych i regulacji wybranych państw członkowskich. Celem tego badania było wskazanie, jaki jest stosunek do e-administracji Unii Europejskiej, a więc instytucji, której wytyczone kierunki powinna kontynuować w swoich krajowych działaniach także Polska jako państwo członkowskie. Ponadto przedstawione zostały rozwiązania przyjęte w krajach, które uchodzą za wzorcowe jeśli chodzi o wdrażanie informatyzacji do działań administracji.

Metoda historyczna pozwoliła uchwycić przemiany, jakie zachodziły w postrzeganiu przez ustawodawcę badanego zjawiska i w konsekwencji regulowaniu zasad dotyczących korzystania z dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego przede wszystkim w postępowaniu administracyjnym (również m.in. w postępowaniu cywilnym, np. prace dotyczące wprowadzenia do kodeksu formy dokumentowej). W tym celu przedstawione zostały nie tylko uzasadnienia do ustaw, ale również orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i sądów powszechnych oraz stanowiska przedstawicieli doktryny prawniczej.

Konstrukcja pracy

Rozprawa składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz suplementu, zawierającego szczegółowe wyniki przeprowadzonych ankiet i wywiadów wraz z krótkim komentarzem.

We wstępie wskazano najważniejsze, ogólne cechy pracy: uzasadniono wybór tematu, wskazano na jej przedmiot i cele badawcze, przedstawiono hipotezy, metodologię, jak również opisano konstrukcję rozprawy.

Rozdział pierwszy poświęcony jest zagadnieniu informatyzacji administracji jako początku zmian w postrzeganiu dokumentu. Szerokie omówienie problematyki jest szczególnie ważne z punktu widzenia dokumentu elektronicznego, który jest coraz częściej stosowany w

działaniach organów administracji i obywateli. Tę część rozpoczyna próba zdefiniowania i wskazania najważniejszych cech e-administracji. Następnie pokazane jest kształtowanie się, stan realizacji i podstawy prawne e-administracji w Polsce oraz w Unii Europejskiej (a także w wybranych krajach unijnych, jeśli chodzi o stan realizacji e-administracji). Osobny podrozdział analizuje jeden z najważniejszych krajowych aktów prawnych z punktu widzenia e-administracji, czyli ustawę o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Ponadto przedstawione zostały przykładowe rozwiązania z zakresu elektronicznej administracji wprowadzone w Polsce, ze szczególną uwagą skoncentrowaną na Krajowym Rejestrze Sądowym. Rozdział ten wieńczy wskazanie perspektyw i barier dla rozwoju e-administracji, a także korzyści i zagrożeń wynikających z jej stosowania.

Rozdział drugi definiuje dokument. Dokument zostaje ukazany zarówno w rozumieniu potocznym, jak i prawniczym oraz prawnym w wybranych gałęziach prawa: w prawie i postępowaniu cywilnym oraz prawie i postępowaniu karnym. Wskazanie różnorodnych definicji dokumentu ma na celu zrozumienie jego istoty oraz zebranie najważniejszych cech charakterystycznych (np. trwałość, wiarygodność). Pozwala również uchwycić, na czym polega odmienność dokumentu w postępowaniu administracyjnym w porównaniu do innych gałęzi prawa i z czego ona wynika. Wydaje się, że jest to niezbędny punkt wyjścia do dalszych rozważań.

W rozdziale trzecim omówiono problematykę dokumentu w postępowaniu administracyjnym. W tym rozdziale przedstawiona została definicja dokumentu w znaczeniu ogólnym. Analizowany jest również dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym; poza definicją i przykładami korzystania z dokumentu elektronicznego, uwaga została skierowana na instytucję podpisu elektronicznego – środek identyfikacji elektronicznej, który ze względu na właściwości i funkcje jest w stanie stanowić zamiennik dla podpisu własnoręcznego. Ponadto badany jest charakter prawny odpisów.

Kluczowym rozdziałem dla rozprawy, mającym bezpośredni związek z jej tematem, jest ostatni, czwarty rozdział porównujący dokument papierowy i dokument elektroniczny w poszczególnych etapach postępowania administracyjnego: przy wszczęciu postępowania, w postępowaniu dowodowym, przy wydaniu decyzji lub postanowienia oraz na etapie doręczeń dokumentu. Wskazane zostały podobieństwa i różnice obu rodzajów dokumentów na podstawie analizy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ta część pozwoliła w sposób wyraźny potwierdzić dwie z postawionych hipotez: kluczową, zgodnie z którą podział dokumentów na elektroniczne i papierowe nie oznacza jedynie zmiany nośnika, lecz wpływa na całokształt postępowania oraz hipotezę dodatkową o nienadążaniu prawa za nowymi

technologiami. O ile bowiem przepisy dotyczące dokumentu papierowego, co do zasady, wydają się jasne i precyzyjne, to przepisy regulujące dokument elektroniczny (np. w postępowaniu dowodowym) mogą budzić wątpliwości interpretacyjne.

Zakończenie rozprawy stanowi podsumowanie najważniejszych poruszanych zagadnień wraz z oceną obecnej sytuacji i wnioskami *de lege ferenda*.

Finalną część pracy stanowi suplement przedstawiający szczegółowe wyniki badań, tj. ankiet oraz wywiadów (z osobami zawodowo i prywatnie korzystającymi i niekorzystającymi z e-administracji) wraz z komentarzem. Zamieszczony został wzór ankiety oraz wywiady, wskazano również dane statystyczne, np. kto wziął udział w badaniu. Mimo że wyniki badań są wplecione w tekst rozprawy, to wydaje się, że względu na transparentność należało pokazać, jak przebiegało przeprowadzenie obu rodzajów badań.

Wnioski

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera legalnej definicji dokumentu. W celu ustalenia takiego pojęcia, należy sięgnąć do przepisów prawnych, a także orzecznictwa i doktryny. Już na wstępie warto podkreślić że analiza przepisów regulujących dokument w innych gałęziach prawa, np. postępowaniu karnym i cywilnym, pokazały, że znaczenie tego pojęcia jest inne, choć część cech (np. trwałość) i funkcji (np. dowodowa) jest wspólna dla niemal wszystkich dziedzin, w tym dla postępowania administracyjnego.

Jeszcze kilkanaście lat temu dokument był rozumiany wyłącznie jako zapisana kartka papieru. E-administracja wpłynęła na jego nowe postrzeganie. Z chwilą wejścia w życie ustawy o informatyzacji do zakresu tego pojęcia dołączył również dokument elektroniczny. Obecnie, po przeanalizowaniu przepisów prawnych, doktryny i orzecznictwa, dokument w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć jako pewną treść utrwaloną na trwałym nośniku przez możliwą do zidentyfikowania osobę, która pozwala na jej zapoznanie się w dowolnym momencie przez inne osoby. Taka definicja uwzględni w swym zakresie zarówno dokument tradycyjny, jak i dokument elektroniczny.

Pojawienie się dokumentu elektronicznego wymusiło zmiany w przepisach, w tym liczne nowelizacje kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o informatyzacji. Miało to na celu dostosowanie istniejących rozwiązań prawnych do nowych możliwości technicznych związanych z załatwianiem spraw za pomocą internetu. Kluczowa wydaje się nowelizacja ustawy o informatyzacji z 2010 r.⁴, która dopuściła możliwość załatwienia sprawy

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 230.

administracyjnej w formie dokumentu elektronicznego. Na tej podstawie można było uznać, że wszędzie tam, gdzie przepis się temu wyraźnie nie sprzeciwia, możliwe jest załatwienie sprawy również w postaci elektronicznej. Przekaz ten wzmocniła zmiana art. 14 § 1 k.p.a. wprowadzająca jako formę załatwienia sprawy formę dokumentu elektronicznego jako odrębną i jednocześnie równorzędną w stosunku do formy pisemnej. Nowelizacje związane z wprowadzeniem do obiegu dokumentu elektronicznego nie zmieniły istoty dokumentu w znaczeniu ogólnym, za to zainicjowały elektroniczne postępowanie administracyjne.

Dokument papierowy, jak i dokument elektroniczny pojawiają się w poszczególnych fazach postępowania administracyjnego: od wszczęcia postępowania, poprzez postępowanie dowodowe, wydanie decyzji lub postanowienia aż po doręczenie dokumentu. Co do zasady, obie formy dokumentu są dopuszczalne, jednak czasami przepisy regulują je odmiennie. Przykładowo, w fazie wszczęcia postępowania administracyjnego przewidziano więcej wymagań dla podań w formie dokumentu elektronicznego. Co więcej, są one opisane specjalistycznym językiem, a kodeks postępowania administracyjnego ograniczył wnoszenie podań w formie dokumentu elektronicznego do elektronicznej skrzynki podawczej. Ponadto na niektórych etapach postępowania administracyjnego wykorzystanie określonej formy wydaje się korzystniejsze zarówno dla interesanta, jak i dla organu administracji publicznej. Tak jest np. w przypadku doręczenia elektronicznego, które jest nie tylko prostsze i szybsze, ale również tańsze w porównaniu do doręczenia tradycyjnego. Zdarza się również, choć coraz rzadziej, że ustawodawca dopuszcza jedynie dokument papierowy (tak jest np. w części przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach⁵, w których jest mowa o decyzjach doręczanych „na piśmie”).

Celem niniejszej rozprawy było porównanie dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w poszczególnych fazach postępowania administracyjnego ogólnego, jak również poszukanie odpowiedzi na przedstawione we wstępie hipotezy badawcze. Brzmiały one następująco:

- Podział dokumentów na papierowe i elektroniczne ma wpływ na zmianę sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego.
- Prawo nie nadąża za zmianami technologicznymi.
- Urzędnicy i większość obywateli jest przyzwyczajona do dokumentów papierowych, stąd obawy przed zastosowaniem dokumentu elektronicznego.
- Dokumenty elektroniczne najpierw zdominują, a w przyszłości prawdopodobnie zastąpią tradycyjne dokumenty.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 631.

Zbadanie poszczególnych zagadnień pozwoliło na ich weryfikację.

Po analizie przepisów prawnych, ankiet i wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszej rozprawy, obserwacjach funkcjonowania organów administracji publicznej oraz obywateli w relacji z urzędami można odpowiedzieć na kluczowe pytanie postawione w niniejszej rozprawie dotyczące konsekwencji podziału dokumentów na papierowe i elektroniczne dla postępowania administracyjnego ogólnego. Podział ten ma fundamentalne znaczenie dla postępowania administracyjnego. Informatyzacja administracji (a więc wykorzystanie dokumentu elektronicznego) wpływa na zmniejszenie zatrudnienia – wiele czynności może bowiem wykonać komputer; postępowania, w których korzysta się z elektronicznych rozwiązań są co do zasady szybsze, tańsze i bardziej ekologiczne (choćby ze względu na brak konieczności drukowania dokumentów); interesanci oszczędzają czas i mogą dokonać pewnych czynności z dowolnego miejsca również w weekend czy po godzinach pracy urzędu. To pokazuje, że zastosowanie dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym ogólnym pozwala sprawniej załatwić sprawę, niż miałyby to miejsce z wykorzystaniem dokumentu papierowego. Ponadto, mimo że rozwiązania w kodeksie postępowania administracyjnego dotyczące dokumentu obejmują swoim zakresem zarówno dokument tradycyjny, jak i elektroniczny, pojawiają się przepisy regulujące poszczególne rodzaje dokumentów w sposób odrębny. Wynika to przede wszystkim z ich innej budowy oraz właściwości. Jednak, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, różnice te nie wpływają na skutek prawny, jaki chce się osiągnąć. Można więc uznać, że pod względem funkcjonalnym oba rodzaje dokumentów są formami równorzędnymi. Zatem, o ile merytorycznie nic się nie zmienia (np. oba rodzaje dokumentów muszą być uwierzytelnione), tak technicznie zmienia się znacząco (np. dokument papierowy weryfikuje człowiek, a dokument elektroniczny – system). Podział dokumentów na elektroniczne i papierowe nie oznacza jedynie zmiany nośnika, lecz wpływa na całokształt postępowania.

Zmiany technologiczne wymuszają zmiany legislacyjne, jednak informatyzacja, obejmująca swym zasięgiem również administrację, rozwija się szybciej i dynamiczniej niż prawo. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są luki w przepisach w zakresie dokumentu elektronicznego. Przykładowo, na podstawie przepisów regulujących postępowanie dowodowe trudno określić kategorię niektórych środków dowodowych, np. dowodu z nagrania czy e-maila. Ponadto zdarzają się sytuacje, kiedy przepisy szczególne wprost wykluczają zastosowanie dokumentu elektronicznego (tak jak jest we wspomnianej wyżej ustawie – Prawo o zgromadzeniach). Należy również zwrócić uwagę na podejście ustawodawcy do regulacji aspektów związanych z dokumentem elektronicznym. Kolejne nowelizacje kodeksu

postępowania administracyjnego pokazują, że wprowadzenie do obiegu formy dokumentu elektronicznego odbywa się poprzez dodanie tej formy do już istniejących przepisów regulujących tradycyjny dokument (np. zgodnie z art. 14 § 1 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji). Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem, wykorzystującym jednocześnie bogaty potencjał dokumentu elektronicznego, byłyby odrębne przepisy pozwalające na zastosowanie dokumentu elektronicznego. To wymaga połączonej wiedzy prawniczej i informatycznej.

Polacy wciąż preferują dokumenty papierowe. Do dziś panuje ograniczone zaufanie do dokumentów elektronicznych, wciąż przeważa bowiem przekonanie, zwłaszcza u osób niekorzystających albo rzadko korzystających z internetu, że osobiste załatwienie sprawy jest skuteczniejsze. Z elektronicznych udogodnień korzystają przede wszystkim ludzie młodzi. Powodów takiego stanu rzeczy jest co najmniej kilka: poza przyzwyczajeniem i społecznym problemem wykluczenia cyfrowego, pojawiają się obawy dotyczące sprawności działania informatycznych systemów (np. czy wniesione podanie zostanie dostarczone i wpłynie na czas, czy dotrze do właściwej osoby, czy nie zostanie zmieniona jego treść, czy nie dojdzie do awarii systemu), stres ze strony urzędników związany z możliwością utraty zatrudnienia (w związku z coraz częstszym zastępowaniem ludzi przez komputery), a także niewystarczająca kampania informacyjna, która podkreślałaby mocne strony e-administracji – mimo że można czasem usłyszeć w mediach np. o nowych projektach Ministerstwa Cyfryzacji czy zaletach posiadania profilu zaufanego, informacje te są zdawkowe, a często również niezrozumiałe dla przeciętnego człowieka.

W przyszłości dokumenty elektroniczne prawdopodobnie będą dominowały, a następnie zastąpią tradycyjne dokumenty. Potwierdzają to nie tylko obserwacje, ale także badania własne przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy: zarówno ankieta, jak również rozmowy z urzędnikiem oraz osobami korzystającymi i niekorzystającymi z udogodnień e-administracji, jak również same przepisy prawne. Dowodzą one, że młodzi ludzie są szczególnie zainteresowani elektronicznymi udogodnieniami ze względu na wygodę i oszczędność czasu. Z kolei ograniczone zaufanie czy wręcz niechęć do korzystania z e-administracji wynika nie tylko z powodu mentalności części urzędników i starszego pokolenia, ale też niedoskonałości lub braków w regulacjach prawnych i rozwiązaniach elektronicznych. Wszystko pozostaje kwestią czasu, z roku na rok przybywa osób preferujących dokumenty elektroniczne i nic nie wskazuje na to, aby sytuacja ta miała się zmienić. Rosnącą popularność elektronicznej administracji potwierdzają także rozwiązania przyjmowane w krajach Zachodniej Europy – zwłaszcza tych najlepiej rozwiniętych. Należy również pamiętać o

polskich przepisach prawnych, które niejako potwierdzają postawioną hipotezę. Przykładowo, dowód z dokumentu elektronicznego (który może przybrać nie tylko formę tekstową, ale i dźwięku czy obrazu) pozwala na szersze zastosowanie niż dowód z dokumentu tradycyjnego. Ponadto w przypadku braku wskazania adresu przez wnoszącego podanie i niemożności ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie w formie papierowej pozostaje bez rozpoznania, a jeśli chodzi o podanie w formie dokumentu elektronicznego – pismo wysyła się na adres elektroniczny, z którego wyszło podanie. Elektroniczne doręczenie jest szybsze i wygodniejsze, co dostrzega również ustawodawca. W październiku 2020 r. mają być bowiem kontynuowane rozpoczęte w kwietniu parlamentarne prace nad uchwaleniem ustawy o doręczeniach elektronicznych⁶, która wprowadza zasadę nadawania i odbierania korespondencji przez podmioty publiczne wyłącznie w postaci elektronicznej. Jeśli ustawa zostanie uchwalona i podpisana przez prezydenta, konieczne staną się zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego (m.in. art. 39 § 1 k.p.a. ma otrzymać brzmienie, zgodnie z którym doręczenie pisma przez organ administracji publicznej następuje na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu). Mimo to wciąż wydaje się, że potencjał dokumentu elektronicznego jest niedostatecznie wyczerpany; z czasem z pewnością będą się pojawiać nowe możliwości jego wykorzystania. To wszystko przemawia za coraz częstszym korzystaniem z dokumentu elektronicznego.

Powyższe stwierdzenia podkreślają coraz donioślejszą rolę, jaką odgrywają nowe technologie, w tym dokument elektroniczny, w postępowaniu administracyjnym. Dynamicznie zmieniające się czasy, nowe wyzwania i potrzeby społeczne oraz rozwój elektroniki zrewolucjonizują administrację publiczną nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie.

Na zakończenie warto przedstawić wnioski *de lege ferenda*, które mogą przede wszystkim pomóc w usprawnieniu działania organów administracji publicznej oraz podwyższeniu jakości obecnego i tworzonego prawa.

Głównym wyzwaniem jest właśnie prawo. Przede wszystkim należy aktualizować przepisy tak, aby były dostosowane do zmieniającej się rzeczywistości; chodzi tu przede wszystkim o usuwanie luk prawnych i tworzenie przepisów w taki sposób, aby były one jednoznaczne. Przykładem niejasnych przepisów i problemów z tego wynikających jest część kodeksu postępowania administracyjnego dotycząca dowodów, o których jest mowa w niniejszej rozprawie. Nie wiadomo też, jaką datę wszczęcia postępowania wskazać w przypadku awarii technicznej systemu w momencie wysłania podania drogą elektroniczną.

⁶ Druk numer 239.

Pewne jest jedynie to, że to osoba, która wysłała podanie ponosi ryzyko nieotrzymania podania przez organ administracji spowodowane wadliwością transmisji elektronicznej. Wątpliwości interpretacyjne często stanowią również konsekwencję braku precyzji języka, czego egzemplifikacją jest synonimiczne stosowanie w rozmaitych aktach prawnych zwrotów „na piśmie” i „w formie pisemnej”. Warto również zastanowić się nad sposobem regulacji dokumentu elektronicznego w związku ze znacznymi różnicami w stosunku do dokumentu papierowego – chodzi tu zarówno o aspekty prawno-regulacyjne, jak i językowe.

Ponadto należy dopuszczać zastosowanie dokumentów elektronicznych w szerszym zakresie; niezasadne wydaje się zatem ograniczanie się w niektórych sytuacjach do tradycyjnych dokumentów. Wskazana byłaby informatyzacja kolejnych czynności w postępowaniu administracyjnym. Mimo że wraz z kolejnymi reformami kodeksu postępowania administracyjnego elektroniczny odpowiednik formy pisemnej jest dodawany (np. w art. 33 § 2 k.p.a. o udzielaniu pełnomocnictwa czy art. 91 § 2 k.p.a. o doręczeniu wezwania do udziału w rozprawie), część przepisów wciąż oczekuje na jego dodanie. I tak, zgodnie z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Ustawodawca nie dopuszcza tu póki co alternatywy dla formy pisemnej, czyli formy dokumentu elektronicznego.

Kolejnym postulatem jest automatyzacja prostych spraw administracyjno-prawnych. Chodzi o sprawy, które mogłyby zostać załatwione za pomocą odpowiednio przygotowanego do tego systemu czy aplikacji stosującej rozwiązania sztucznej inteligencji (mechanizmu, który stopniowo zastępuje także pracę prawników np. przy badaniach *due diligence*, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych). Wydaje się, że nie zawsze potrzebna jest weryfikacja dokonywana przez człowieka. Wiąże się z tym szereg korzyści: sprawa byłaby załatwiana szybciej, o każdej porze dnia (zaraz po wpłynięciu wniosku), zaoszczędziłoby to również czas pracy urzędników, którzy mogliby skupić się na innych, bardziej skomplikowanych czynnościach. W Polsce zmiany te zachodzą stopniowo, np. składając wniosek online o wydanie dowodu osobistego, system pobiera dane osobowe z konta ePUAP, jednak wniosek o paszport należy już złożyć wyłącznie osobiście.

Mimo rosnącej liczby e-usług, ich poziom nierzadko odbiega od ideału. Tak jest np. z portalem S24 umożliwiającym składanie wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego. Użytkownicy (w tym osoba korzystająca z e-administracji w wywiadzie częściowo

ustrukturyzowanym przeprowadzonym na potrzeby niniejszej rozprawy) zwracają uwagę na przerwy techniczne i wieszanie się strony internetowej. W związku z tym należy dopracowywać istniejące rozwiązania elektroniczne tak, aby świadczyły e-usługi na możliwie jak najwyższym poziomie. Być może warto byłoby, na kształt prywatnych usług, przygotowywać ankiety dotyczące poziomu zadowolenia z e-usług. Wypełnienie takiej ankiety byłoby dobrowolne, powinna być krótka i przejrzysta i składać się z najważniejszych pytań, które przyczyniłyby się do poprawy istniejących niedociągnięć i wprowadzania nowych rozwiązań.

Aby obywatele chętniej korzystali z dokumentów elektronicznych, należy ich do tego odpowiednio zachęcić. Temu powinna służyć kampania informacyjna o elektronicznej administracji, w tym obrazująca na czym ona polega i podkreślająca jej zalety. Taki obowiązek powinien ciążyć przede wszystkim na Ministerstwie Cyfryzacji. Wprawdzie w mediach pojawiają się wiadomości dotyczące nowych rozwiązań, jednak są one zdawkowe i nie zawsze dostatecznie zrozumiałe dla przeciętnego obywatela.

Z powyższą propozycją kampanii informacyjnej na rzecz e-administracji powiązany jest finalny postulat – przeprowadzanie szkoleń dla urzędników. Z uwagi na obawy dotyczące m.in. utraty pracy (częściowo uzasadnione, gdyż maszyny będą w stanie wykonywać coraz więcej zadań ludzkich, z drugiej jednak strony będzie potrzeba zatrudniania osób z nowymi kwalifikacjami, np. programistów, jak również osób do pracy przy infolinii) bądź lęku związanego z nieznaną narzędzi informatycznych, warto byłoby wprowadzić do urzędów szkolenia dotyczące e-administracji. Oprócz przedstawienia, czym ona jest i na czym polega, dobrze byłoby odpowiadać na nurtujące uczestników pytania i w razie czego pokazać, jak daną sprawę należy załatwić przy pomocy komputera. Takie działanie z pewnością dodałoby urzędnikom pewności siebie, przełamałoby niektóre lęki i być może zmotywowałoby do nabywania nowych umiejętności. Na tym z pewnością skorzystaliby petenci.

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić kierunek zmian oraz mieć nadzieję, że dokument elektroniczny stanie się w pełni równorzędną formą w stosunku do dokumentu papierowego w postępowaniu administracyjnym w Polsce.

Suplement

Z uwagi na złożenie pracy do recenzji w 2020 roku uzupełniam tym suplementem w autoreferacie najważniejsze zmiany, które nastąpiły, a których już nie mogłam uwzględnić w rozprawie.

Koniec roku 2020 przyniósł istotne zmiany w postrzeganiu dokumentu, a to za sprawą ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych⁷, która weszła w życie 5 października 2021 roku. Tenże akt prawny znowelizował m.in. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa o doręczeniach elektronicznych uregulowała na nowo zasadę ogólną pisemności, wyrażoną w art. 14 k.p.a. Nadanie jej nowej treści przez uregulowanie sposobu utrwalenia pisma w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej rozciąga się na czynności prowadzenia i załatwiania spraw. Konsekwencją jest uchylenie przepisów w przedmiocie poprzednio przyjętego przeciwstawienia formy pisemnej, formie dokumentu elektronicznego. Zlikwidowany został podział na formę pisemną i formę dokumentu elektronicznego.

Ponadto ustawa o doręczeniach elektronicznych rozszerzyła zasadę ogólną pisemności w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. Regulacja w aspekcie przedmiotowym wyrażona jest przez objęcie zasadą ogólną pisemności całego toku postępowania, a nie wyłącznie ostatniego stadium formy rozstrzygnięcia. Rozszerzenie regulacji w aspekcie podmiotowym polega na objęciu jej regulacją formy czynności procesowych stron, podmiotów na prawach strony i uczestników postępowania.

Ustawa o doręczeniach elektronicznych umożliwiła też załatwianie spraw z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie oraz z wykorzystaniem usług online. Z tych regulacji wyłączone jest prowadzenie postępowania w sprawie.

W kodeksie postępowania administracyjnego zmieniono również przepisy o doręczeniach. Zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. podstawowym sposobem doręczania pism jest doręczanie na adres do doręczeń elektronicznych z zastrzeżeniem pierwszeństwa dopuszczalności doręczania pism na konto w systemie teleinformatycznym organu (możliwość doręczania na konto wprowadziła ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową⁸, o której będzie mowa w dalszej części suplementu) albo w siedzibie organu.

W przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a., pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych lub na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych nie został wpisany do bazy

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 285.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1301 ze zm.

adresów elektronicznych. W przypadku braku takiej możliwości doręczenia, organ doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Jeżeli i taka opcja doręczenia jest niemożliwa, wówczas pisma doręczane są przesyłką rejestrowaną albo przez pracowników organu lub inne upoważnione osoby lub organy.

Jak wynika z powyższych przepisów, zasadą jest doręczanie pism w postaci elektronicznej przez organ na adres do doręczeń elektronicznych. W dwóch wyjątkowych sytuacjach, tj. kiedy pismo w postaci elektronicznej zostanie doręczone na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w sytuacji gdy adresat korespondencji przebywa w siedzibie organu nadawcy, dopuszczalne jest doręczenie nie na adres do doręczeń elektronicznych, tylko do rąk własnych. Doręczenie elektroniczne jest zatem priorytetem przed doręczeniem papierowym, co diametralnie zmienia dotychczasowe podejście w tym zakresie.

Możliwość wykorzystania usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która z definicji zapewnia rozpoznanie nadawcy i adresata, daje pewność czasu doręczenia oraz doręczonej treści, co zwiększy pewność doręczeń elektronicznych.

Kolejną ważną zmianę do kodeksu postępowania administracyjnego wprowadziła ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową. Umożliwia ona doręczanie pism na konto w systemie teleinformatycznym organu. Realizacja wyboru przez stronę tej drogi wnoszenia podań wymaga regulacji ustawowej. Przykładem jest ustawa z 5 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁹, w której uregulowano możliwość wygenerowania wniosku o pozwolenie na budowę za pośrednictwem portalu e-Budownictwo.

Doręczenie na konto w systemach teleinformatycznych ma charakter indywidualny i podmiotowy. W związku z tym istnieje konieczność ustalenia, czy w odniesieniu do konkretnego przypadku doręczenie na konto w systemie teleinformatycznym (takim jak portal podatkowy czy e-Urząd Skarbowy) jest możliwe. Doręczanie pism na konto w systemie teleinformatycznym nie wyłącza zatem stosowania przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych, lecz w razie wystąpienia warunków do dokonania doręczenia na takie konto wpływa na hierarchię doręczeń. Nowelizacja ta ma więc charakter porządkujący.

Celem powyższych zmian jest przejście od administracji analogowej ku elektronicznej, co przekłada się na znaczący rozwój informatyzacji administracji w Polsce.

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1557.