

DR HAB. ZBIGNIEW CIEŚLAK

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

PANI MGR JUSTYNY JASTRUN

PT. „DOKUMENT PAPIEROWY A DOKUMENT ELEKTRONICZNY W POSTĘPOWANIU  
ADMINISTRACYJNYM”

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska mgr Justyny Jastrun pt. „Dokument papierowy a dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym”, napisana po kierunku prof. Aleksandry Wiktorowskiej (Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji).

Tytuł recenzowanej rozprawy doktorskiej pełni funkcje informacyjną, nie porządkuje materii badanej i nie sygnalizuje zasadniczych problemów badawczych. Przy czym już przedmiot rozprawy określono szeroko, z ambicją kompleksowego opracowania problematyki. O ile praca obejmuje porównanie regulacji dotyczących dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w Kodeksie postępowania administracyjnego, o tyle prowadzone przez Doktorantkę rozważania ujęte zostały w szerszym kontekście obejmując m.in. zagadnienie informatyzacji administracji (wskazano również przykłady e-administracji wraz z ich oceną), definicję dokumentu, zarówno w języku potocznym, jak i w innych niż postępowanie administracyjne gałęziach prawa (prawo i postępowanie cywilne i karne), pojęcie „dokumentu” w postępowaniu administracyjnym oraz „dokumentu elektronicznego”.

Doniosłość tematu z punktu widzenia funkcjonowania administracji nie budzi wątpliwości. Autorka podjęła ważny problem informatyzacji administracji publicznej, która w istotny sposób oddziałuje na funkcjonowanie organów administracji na wszystkich poziomach. Wyzwania i zagrożenia, ale również szanse związane z tym procesem są przedmiotem zainteresowania szczebla lokalnym i krajowym (w Polsce przede wszystkim minister ds. cyfryzacji), jak również organizacje europejskie (zwłaszcza instytucje unijne, w tym Komisja Europejska) i światowe (np. Organizacja Narodów Zjednoczonych).

Autorka deklaruje w rozprawie doktorskiej następujące cele badawcze:

1. „Zadaniem” pracy jest wskazanie, czym jest i na czym polega elektroniczna administracja.
2. Oceniane zostają dotychczasowe rozwiązania w zakresie rozwoju elektronicznej administracji. 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).
3. Dążenie do wskazania pożądanego kierunku rozwoju e-administracji na przyszłość. Służy temu zarówno analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich (Francja, Hiszpania, Norwegia), jak również badania własne Autorki: ankiety i wywiady z osobami korzystającymi i niekorzystającymi z elektronicznych usług.
4. Próba przedstawienia podejścia administracji i obywateli do informatyzacji administracji.
5. Próba zdefiniowania pojęcia dokumentu na gruncie postępowania administracyjnego.
6. Porównanie regulacji prawnych dotyczących dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym ogólnym.

7. Wskazanie wad i zalet obu systemów - dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym ogólnym.

Autorka deklaruje hipotezę badawczą poprzez postawienie pytania - czy podział dokumentów na papierowe i elektroniczne jest jedynie zmianą nośnika, czy też ma wpływ na zmianę sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego? Kolejne hipotezy to:

1. Prawo nie nadąża za zmianami technologicznymi.
2. Urzędnicy i większość obywateli jest przyzwyczajona do dokumentów papierowych, stąd obawy przed zastosowaniem dokumentu elektronicznego.
3. Dokumenty elektroniczne najpierw zdominują, a w przyszłości prawdopodobnie zastąpią tradycyjne dokumenty.

W recenzowanej rozprawie zastosowano kilka metod badawczych. W prowadzonych rozważaniach swoje zastosowanie znajduje metoda formalno-dogmatyczna – analiza prawna, metoda empiryczna, metoda prawno-porównawcza i metoda historyczna.

Podział rozprawy na rozdziały należy ocenić jako przejrzysty, konsekwentny, uzasadniony wymogami toku wywodu. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz suplementu, zawierającego szczegółowe wyniki przeprowadzonych badań wraz z krótkim komentarzem. Rozdział pierwszy poświęcony jest zagadnieniu informatyzacji administracji jako początku zmian w postrzeganiu dokumentu. W prowadzonych rozważaniach znajdziemy szerokie omówienie nin. problematyki, w której Autorka podejmuje próbę zdefiniowania i wskazania najważniejszych cech e-administracji. Następnie omówione zostaje kształtowanie się, stan realizacji i podstawy prawne e-administracji w Polsce oraz

w Unii Europejskiej. Osobny podrozdział analizuje jeden z najważniejszych krajowych aktów prawnych z punktu widzenia e-administracji, czyli ustawę o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Ponadto przedstawione zostają przykładowe rozwiązania z zakresu elektronicznej administracji wprowadzone w Polsce, ze szczególną uwagą skoncentrowaną na Krajowym Rejestrze Sądowym. W rozdziale znalazły się również interesujące rozważania dotyczące perspektyw i barier dla rozwoju e-administracji, a także korzyści i zagrożeń wynikających z jej stosowania. Rozdział drugi obejmuje przedstawienie definicji dokumentu, zarówno w rozumieniu potocznym, jak i prawnym oraz prawniczym w wybranych gałęziach prawa: w prawie i postępowaniu cywilnym oraz prawie i postępowaniu karnym. Rozdział trzeci przedstawia problematykę dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Analiza obejmuje również rozważania dotyczące istoty dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym; poza definicją i przykładami korzystania z dokumentu elektronicznego, uwaga zostaje skierowana na instytucję podpisu elektronicznego. Ponadto badany jest charakter prawny odpisów. W rozdziale czwartym znalazło się porównanie stosowanie dokumentu papierowego i dokumentu elektronicznego w poszczególnych etapach postępowania administracyjnego. Zakończenie rozprawy stanowi krótkie podsumowanie najważniejszych poruszanych zagadnień wraz z oceną obecnej sytuacji i wnioskami *de lege ferenda*. W pracy ujęty został również suplement stanowiący przedstawienie szczegółowych wyników badań, tj. ankiety oraz trzech wywiadów (z osobami zawodowo i prywatnie korzystającymi i niekorzystającymi z e-administracji) wraz z komentarzem.

Generalnie pozytywnie oceniam zachowanie proporcji objętości rozdziałów, zróżnicowanie objętości rozdziałów mieści się w sferze swobody twórczej i nie wywołuje wrażenia zakłócenia proporcji; stwierdzam, że struktura formalna pracy odpowiada kryteriom adekwatności treści i objętości.

Struktura merytoryczna rozumiana jako rozkład opisywanych zagadnień, stawianych problemów i sposobów ich rozwiązania także spełnia kryterium adekwatności. I tu oceniam prace jako zachowującą proporcje zagadnień, przejrzystą i konsekwentną.

Autorka przedstawiła w pracy niezwykle umiejętnie, podpierając się wynikami badań empirycznych (czasochłonnymi i wymagającymi wiedzy i zaangażowania – co zasługuje na szczególne docenienie), obecną rzeczywistość e-administracji w Polsce, w której dokument elektroniczny wciąż stanowi nowość, część społeczeństwa nie ufa bądź ufa w ograniczonym stopniu wierząc, że tradycyjny papier jest wciąż skuteczniejszym sposobem na załatwienie sprawy. Warto zwrócić uwagę na tę część rozważań, w których Autorka wskazuje, że metodą ewolucji może dojść do zastąpienia tradycyjnych dokumentów dokumentami elektronicznymi, co pozwoli na szerszą informatyzację działań administracji. Zgodzić się należy z Autorką, że zmianę tę wzmocnić może zmiana pokoleniowa i wzrastający odsetek osób korzystających z kolejnych elektronicznych udogodnień.

W wyniku przeprowadzonego w trzech pierwszych rozdziałach wywodu Autorka przyjmuje, że 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. Autorka wskazuje również na korzyści dla administracji z procesu informatyzacji. Wpływa to na zmniejszenie zatrudnienia oraz sprawia, że prowadzenie postępowań jest co do zasady szybsze, tańsze i bardziej ekologiczne. Autorka wykazuje, że zastosowanie dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym ogólnym pozwala sprawniej załatwić sprawę niż miałyby to miejsce z wykorzystaniem dokumentu papierowego. W konsekwencji, w zakończeniu pracy, Autorka stawia tezę, że podział dokumentów na elektroniczne i papierowe nie oznacza jedynie zmiany nośnika, lecz wpływa na całokształt postępowania,

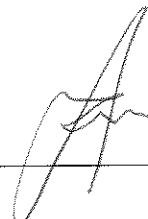
jednocześnie zaznaczając, że zmiany technologiczne wymuszają zmiany legislacyjne, jednak informatyzacja, obejmująca swym zasięgiem również administrację, rozwija się szybciej i dynamiczniej niż prawo. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są luki w przepisach w zakresie dokumentu elektronicznego. Słusznie wskazano w pracy, co dodatkowo podkreśla trafność wyboru jej tematyki, że dynamicznie zmieniające się czasy, nowe wyzwania i potrzeby społeczne oraz rozwój elektroniki zrewolucjonizują administrację publiczną nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie. Zmiany, mimo ciągle obecnej obawy ze strony części społeczeństwa, wydają się być nieuniknione.

Mimo niezwykle interesującego przedstawienia problematyki badawczej praca pozostawia wielu miejscach pewien niedosyt. Przede wszystkim na szersze zaadresowanie zasługuje kwestia wykluczenia cyfrowego. Kwestia ta pojawia się wprawdzie w pracy, ale nie ma one wpływu, jak się wydaje, na postawienie wniosków końcowych. Należy jednak rozważyć w jaki sposób mogą być osiągnięte cele tzw. inclusive eGovernment. Ogólnodostępne e-usługi dla obywateli, oznacza również przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, co wydaje się podstawowym dzisiaj wyzwaniem, które nie wiąże się jedynie z niechęcią, ale faktycznym problemem braku dostępności takich usług dla części obywateli.

W pracy Autorka stawia postulaty: „należy dopuszczać zastosowanie dokumentów elektronicznych wszędzie, gdzie tylko jest to możliwe” czy pożądana jest „automatyzacja prostych spraw administracyjno-prawnych”. Te kluczowe wnioski pozostawione zostały na dużym poziomie abstrakcji. Nadal otwarte pozostaje pytanie jak daleko sięgać ma obecnie proces informatyzacji i gdzie jest granica stosowania dokumentów elektronicznych. Wydaje się również, że Autorka niewystarczająco wiele uwagi poświęciła kwestii cyberbezpieczeństwa administracji, rozważając zagrożenia dla procesu informatyzacji, w tym poprzez stosowanie dokumentów elektronicznych.

Oceniając stronę warsztatową stwierdzam, że praca spełnia wymogi poprawności. Pod względem językowym praca napisana starannie, pojawiające się nieliczne błędy językowe.

Konkludując, rozprawa doktorska Pani mgr Justyny Jastrun pt. „Dokument papierowy a dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym”, napisana po kierunku prof. Aleksandry Wiktorowskiej (Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji), spełnia ustawowe wymogi, o których mowa w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, umożliwiające Doktorantce uczestnictwo w dalszych stadiach postępowania doktorskiego. Dysertacja stanowi bowiem oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, stanowiąc ważne uzupełnienie luki w dotychczasowej literaturze tematu. Praca wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dziedzinie prawa oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.



---

Prof. UKSW dr hab. Zbigniew Cieślak