

# Wstęp

W dniu 29.12.2018 r. minęło równo dwadzieścia lat od uchwalenia ustawy wprowadzającej do KPA pierwszy przepis, który bezpośrednio dotyczy stosowania technik informatycznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Można powiedzieć: jak nie skorzystać z okazji takiego „jubileuszu”. Oczywiście, ale potrzebnym jest także stwierdzenie, że w czasach rozwoju nowoczesnych technik przetwarzania informacji i komunikowania, również ustawy procesowe muszą określać ich użycie w postępowaniu, co najmniej w czynnościach faktycznych (techniczno-procesowych). Stosowanie technik informatycznych stało się nieodłącznym elementem przepisów proceduralnych. Jednakże od momentu przyjęcia pierwszej zmiany w KPA w 1998 r. w ciągu dwóch następnych dekad aż 13 nowelizacji kodeksu dotyczyło, w większym lub mniejszym zakresie, używania tych technik, z czego 8 nowelizacji odnosiło się wyłącznie do tej problematyki. Dodatkowo w tym okresie wydano trzy rozporządzenia wykonawcze do KPA, które zawierały rozwiązania z zakresu technik informatycznych, a jedno z nich, już nieobowiązujące od 2010 r., w całości było poświęcone tym rozwiązaniom. Na wymagające uwagi przepisy dotyczące informatyzacji składają się także przepisy zawarte w innych niż KPA powszechnie obowiązujących aktach normatywnych, które wpływają na zastosowanie nowych technik w postępowaniu administracyjnym.

Już na tym etapie można zauważyć, że choćby ze względu na częstotliwość przyjmowania przepisów ustawodawca przykłada szczególne znaczenia do kodeksowego uregulowania informatyzacji postępowań określonych w KPA i to w takim stopniu, że stała się ona najczęstszą przyczyną zmian dokonywanych w KPA w XXI w. Również znaczący jest zakres merytoryczny zmian, i to nie tylko dlatego, że obejmują szeroki katalog czynności faktycznych w postępowaniu, ale także dlatego, że wielokrotnie dokonywano zmian dotyczących tej samej czynności (np. wnoszenia podania), najpierw wprowadzając określone rozwiązanie, a następnie je modyfikując lub nawet znosząc i zastępując innym.

Sama częstotliwość i skala aktywności ustawodawcy skłania więc do zainteresowania się tematem, szczególnie, że pojawia się pytanie, czy rozwój omawianych technik jest wystarczającym uzasadnieniem aż tak znaczącej niestabilności prawa. Jednak duża częstotliwość zmian w ustawie procesowej powinna stać się tylko pretekstem do całościowej analizy zastosowania nowych technik przetwarzania informacji i komunikowania w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Zawierają się w tym szczegółowe zagadnienia dotyczące rodzaju aktów prawnych i przepisów, w których wprowadzane są rozwiązania techniczne, częstotliwości ich zmian, sposobu i miejsca wprowadzania tych rozwiązań w aktach prawnych oraz spójności między przepisami prawa (procesowego, ale także materialnego).

Opracowanie odnosi się do powyższych problemów i obejmuje wyniki badań, którym przyświecały określone cele. Składają się na nie: ustalenie celów i zakresu wprowadzania technik informatycznych do postępowania administracyjnego ogólnego oraz sposobów prawnego uregulowania tych zagadnień, biorąc pod uwagę potrzebę optymalnego wykorzystania możliwości, która niesie z sobą informatyzacja. Dalszymi szczegółowymi celami są: określenie stopnia realizacji celów informatyzacji w procesie zmian w prawie procesowym, możliwości efektywnego stosowania technik informatycznych przez organ administracji publicznej, w szczególności w aspekcie przetwarzania informacji i automatyzacji czynności, oraz sytuacja uczestnika postępowania korzystającego z tych technik, w tym z punktu widzenia jego uprawnień procesowych oraz przejrzystości właściwych przepisów prawa. W rezultacie badania mają prowadzić do poszukiwania prawnej regulacji zapewniającej, wspomniane już optymalne wykorzystanie technik w postępowaniu.

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie zasadniczej tezy badawczej zawierającej się w stwierdzeniu: ewoluujące techniki informatyczne coraz istotniej wpływają na przebieg postępowania administracyjnego ogólnego, co tworzy na gruncie prawa i jego stosowania nowe, nieznane wcześniej problemy związane z zastosowaniem tych technik do czynności w postępowaniu. Z kolei to powoduje, z jednej strony potrzebę dostosowania nowych rozwiązań technicznych do ukształtowanych już celów postępowania administracyjnego ogólnego, przede wszystkim w obszarze efektywności prowadzenia postępowania oraz funkcji gwarancyjnej, ale z drugiej strony konieczność odrębnego

i całościowego uregulowania prawnego wykorzystania technik informatycznych, zważywszy na ich nieporównywalnie większe znaczenie w stosunku do wcześniejszych środków technicznych używanych w postępowaniu.

Należy podkreślić, że omawiane instytucje znajdują się w fazie ciągłego rozwoju, co dotyczy zarówno technik przetwarzania informacji i komunikowania się, ale także prawa próbującego swoiście „okiełznać” w sferze normatywnej nowe zjawiska techniczne z punktu widzenia celów prawnej regulacji. Dlatego zrozumienie ich istoty i wypracowanie ram do analizy tych zjawisk umożliwi wskazanie dalszych obszarów badawczych dla nauki prawa administracyjnego. Podjęcie przedmiotowych badań jest także zgodne z jedną z reguł metodologicznych sformułowanych w doktrynie prawa administracyjnego, tj. preferowania jako obiektu badań zjawisk nowych, będących dopiero w stanie rozwoju.

Celem niniejszego opracowania nie jest szczegółowe omówienie technicznych aspektów nowych rozwiązań, ale analiza ich zastosowania w określonym rodzaju postępowania unormowanego w prawie administracyjnym procesowym. Również zrezygnowano z przedstawiania poszczególnych czynności w postępowaniu administracyjnym ogólnym, co już uczyniono wielokrotnie w doktrynie prawa administracyjnego procesowego, ale skoncentrowano się na użyciu w tych czynnościach technik informatycznych. W niniejszym opracowaniu podzielono zagadnienia dotyczące użycia technik w czynnościach w postępowaniu na kwestie przekrojowe odnoszące się do tych problemów, które oddziałują w wielu etapach i aspektach postępowania administracyjnego oraz kwestie szczegółowe, w których przedstawiono stosowanie technik informatycznych w poszczególnych czynnościach w postępowaniu.

Przedmiotem analizy w niniejszej pracy będzie wyłącznie postępowanie administracyjne ogólne odnoszone do określonego w KPA trybu załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Określone inaczej jako postępowanie jurysdykcyjne wyznacza ono jeden z obszarów stosunków proceduralnych unormowanych w KPA. Zawężenie przedmiotu analizy jest celowe. Inne postępowania uregulowane w KPA (w przedmiocie zaświadczeń oraz skarg i wniosków) charakteryzują się uproszczonym wykorzystaniem technik informatycznych związanym ze specyfiką tych postępowań. Nie tworzą one wielu nowych rozwiązań,

a w dużej części stosuje się do nich przepisy Działu I KPA (np. rozdział o doręczeniach). Tymczasem to w postępowaniu administracyjnym ogólnym, w jego poszczególnych etapach, i dla konkretnych czynności, zastosowanie technik komunikowania się i przetwarzania informacji znajduje swój najpełniejszy wyraz. Z drugiej strony zbyt rozległym obszarem badawczym są postępowania administracyjne, których przedmiotem jest załatwienie skonkretyzowanej przepisem prawa materialnego sprawy indywidualnej. Przepisy prawa, kreujące indywidualne sprawy administracyjne, przewidując do postępowania w tym przedmiocie stosowanie przepisów KPA, wprowadzają mniej lub bardziej liczne odrębności dotyczące używania technik informatycznych, w których modyfikuje się, czy głęboko zmienia rozwiązania określone w KPA, a nawet ogranicza lub wyłącza się w tym zakresie stosowanie przepisów kodeksowych. Niezależnie od tego prawodawca wprowadza procedury, do których nie mają zastosowania przepisy KPA, a w których ustala się autonomicznie zasady korzystania z technik informatycznych (np. procedury zgłoszeniowe). Skala odrębności wynikająca z innych przepisów prawa i ich różnorodność, a także duża liczba samych przepisów prawa, uniemożliwiają – zdaniem autora – ich kompleksową analizę przeprowadzaną niejako równoległe do analizy postępowania administracyjnego ogólnego. Temat ten powinien stanowić przedmiot zupełnie odrębnego opracowania poświęconego tylko tej materii. Jednak tym większego znaczenia nabiera analiza postępowania administracyjnego ogólnego, ponieważ może ona w przyszłości pozwolić ustalić przyczyny braku lub ograniczenia korzystania w procedurach szczególnych z rozwiązań zawartych w KPA i tworenia w innych ustawach własnych, odrębnych rozwiązań. Docelowo to przecież KPA powinien wyznaczać dla postępowań szczególnych również standard stosowania nowych technik przetwarzania informacji i komunikowania się.

Podstawową zastosowaną metodą badawczą w pracy jest metoda formalno-dogmatyczna, polegająca na analizie obowiązujących regulacji prawnych oraz zestawieniu ich z charakterem technik komunikowania i przetwarzania informacji, oraz specyfiką poszczególnych rodzajów tych technik. W podjętej problematyce ma to istotne znaczenie, ponieważ mimo że postępowanie administracyjne ogólne zostało unormowane w KPA to akurat w przypadku stosowania technik informatycznych mamy do czynienia ze zbiegiem licznych przepisów znajdujących się w wie-

lu aktach normatywnych. Pomocniczo wykorzystano w pracy metodę historyczno-opisową, ale w zakresie ściśle związanym z procesem projektowania, uzasadniania i przyjmowania kolejnych zmian w KPA oraz w przepisach szczególnych, do których w KPA się odsyła. W pracy często odnoszę się bowiem do poszczególnych nowelizacji stanowiących kolejne etapy informatyzacji postępowania administracyjnego (w kontekście ustaw wcześniejszych i dalszych wobec ustawy zmieniającej) oraz do ich uzasadniania przez projektodawców. Badaniu podlegają motywy dokonywania zmian oraz usprawiedliwianie celowości zastąpienia poprzednich rozwiązań. Na tej podstawie można ustalić relacje między zmieniającymi się przepisami prawa w funkcji czasu, co docelowo ma pozwolić na ocenę, i samych zmian, i całościowo obecnie obowiązującej regulacji. Dla zachowania czytelności tekstu wymagało to zastosowania skrótów oznaczających kolejne nowelizacje oraz uzasadnienia ich projektów, przy czym w skrótach dotyczących projektu wskazuję datę uchwalenia ustaw, a nie wniesienia samego projektu.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy rozdział to wprowadzenie do przedmiotu pracy. Materia pracy pozostaje bowiem powiązana z kwestiami technicznymi oraz zagadnieniami przetwarzania informacji i komunikowania się w administracji publicznej. Pierwszy rozdział pozwolił również wyodrębnić aparaturę pojęciową używaną w dalszej części pracy (informatyzacja, techniki informatyczne, elektroniczna administracja).

W drugim rozdziale wyodrębniono obszary (zakresy) zastosowania technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnych oraz związane z nimi cele użycia tych technik. W pracy rozróżniono trzy takie obszary: komunikacyjny, informacyjny oraz automatyzacji. Ponieważ KPA w najszerszym zakresie zajmuje się pierwszym obszarem (komunikacją elektroniczną), a drugim, a szczególnie trzecim, fragmentarycznie to w ich przypadku wyjaśniono znaczenie dla procedury oraz perspektywy rozwoju.

W trzecim rozdziale przedstawiono zakres regulacji prawnej dotyczącej informatyzacji postępowania administracyjnego ogólnego, tj. właściwe przepisy znajdujące się w KPA oraz w innych aktach normatywnych. Przepisy KPA przedstawione zostały w ujęciu historycznym, ponieważ właśnie to ujęcie zapewnia czytelne ukazanie w dalszych częściach pracy ewolucji stosowania technik informatycznych oraz ma pozwolić na do-

konanie końcowej oceny. Natomiast przepisy szczególne zostały omówione w kontekście ich relacji z przepisami KPA, ponieważ to one określają kształt ogólnego postępowania administracyjnego. W szczególności przychyłono się do zaproponowanego w doktrynie podziału na przepisy procesowe oraz „przepisy techniczne”.

W czwartym rozdziale przedstawiono kluczowe i przekrojowe – w ocenie autora – problemy informatyzacji postępowania administracyjnego. Zaliczono do nich objęcie zasadami ogólnymi postępowania stosowania technik informatycznych, tematykę identyfikacji elektronicznej i stosowania podpisów elektronicznych, podmiotowy zakres informatyzacji w sferze publicznej oraz wykorzystanie w postępowaniu administracyjnym stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej. W opinii autora te powyższe zagadnienia przede wszystkim wpływają aktualnie na kształt konstrukcji, którą możemy określić mianem „elektronicznego postępowania”.

Wreszcie w piątym rozdziale omówione zostały poszczególne czynności w postępowaniu, w których używane są techniki informatyczne. Wskazano na liczne problemy związane z wykonaniem przepisów KPA oraz możliwości ich rozwiązywania. W szczególności przedstawiono zagadnienia: elektronicznego wnoszenia podań, wydawania i doręczania dokumentów elektronicznych przez organ administracji publicznej, prowadzenia elektronicznych akt sprawy i zapewnienia wglądu do nich oraz korzystania przez organ administracji publicznej z systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych innych podmiotów publicznych.

Należy zauważyć, że problematyka elektronicznej administracji i wykorzystanie nowoczesnych technik w postępowaniu administracyjnym jest przedmiotem znacznej liczby opracowań w piśmiennictwie. Koncentrują się one jednak głównie bądź na przedstawianiu tematu elektronicznej administracji, bez odnoszenia jej do rozwiązań proceduralnych, bądź też na samych kwestiach technicznych związanych z regulacjami proceduralnymi. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych zajęto się przede wszystkim konkretnymi problemami proceduralnymi dotyczącymi zastosowania w postępowaniu administracyjnym nowych technik komunikacyjnych i przetwarzania informacji. Wydaje się natomiast, że ciągle występuje potrzeba całościowego przedstawienia i oceny stanu prawnego dotyczącego zastosowania technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym. W szczególności niedostrzeżony

został problem niestabilności podstawowej ustawy proceduralnej w prawie administracyjnej, związanej ze zmianami w prawie w omawianym zakresie w ostatnim dwudziestoleciu. Również szerzej nie zajmowano się w doktrynie osiągnięciem w prawie celów elektronicznej administracji, w tym w aspekcie zakresu i sposobu wykorzystania tych technik w postępowaniu administracyjnym ogólnym. W tym kontekście niniejsze opracowanie stanowi wynik i podsumowanie kilkunastu lat (od 2006 r.) prac badawczych autora, potwierdzonych publikacjami naukowymi, dotyczącymi informatyzacji postępowania administracyjnego ogólnego oraz innych postępowań uregulowanych w prawie administracyjnym. Zaczęły się one od uchwalenia ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, a zakończyły (na potrzeby niniejszego opracowania) na zmianach w prawie, które weszły w życie 4 marca br. Autor wyraża nadzieję, że praca przyczyni się do podniesienia zainteresowania problematyką stosowania nowych technik komunikowania i przetwarzania informacji w procedurach administracyjnych oraz skłoni do dalszej refleksji nad problemami w tym obszarze.

Niniejsza rozprawa uwzględnia stan prawny, a także dorobek literatury i orzecznictwa na dzień 4.3.2019 r.

Warszawa, marzec 2019 r.

*Grzegorz Sibiga*